UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

LES MESSAGES PRÉSIDENTIELS EN FRANCE ET AUX ÉTATS-UNIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

ANTOINE MARCAGGI

AVOCAT A LA COUR D'APPEL D'AIX

Président : M. JOURDAN, *Professeur.*

Suffragants : MM. MOREAU, *Professeur.*
DELPECH, *Agrégé.*

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J.-B. SIREY ET DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
22, rue Soufflot, PARIS, 5e Arrond.
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1906

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE

BAR-LE-DUC

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

LES
MESSAGES PRÉSIDENTIELS
EN FRANCE ET AUX ÉTATS-UNIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

ANTOINE MARCAGGI

AVOCAT A LA COUR D'APPEL D'AIX

Président : M. JOURDAN, *Professeur.*

Suffragants : MM. MOREAU, *Professeur.*
DELPECH, *Agrégé.*

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J.-B. SIREY ET DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
22, rue Soufflot, PARIS, 5e Arrond.
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1906

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT D'AIX

PERSONNEL

MM. Bry, doyen, professeur de Droit romain et législation industrielle.

Jourdan, professeur de Droit civil, droit fiscal et science notariale.

Bouvier-Bangillon, professeur de Droit commercial et maritime.

Lacoste, professeur de Droit civil et législation financière.

Vermond, professeur de Droit romain.

Moreau, professeur de Droit administratif.

Audinet, professeur de Droit international public et privé.

César-Bru, professeur de Droit civil.

Babled, professeur d'Économie politique.

Huvelin, professeur de Droit romain à la Faculté de Droit de Lyon, chargé du cours d'Histoire du Droit public.

Bonnecarrère, professeur de Droit criminel.

Caillemer, agrégé, chargé des cours d'Histoire du Droit français.

Delpech, agrégé, chargé des cours de Droit public et droit constitutionnel.

Schatz, agrégé, chargé des cours d'Économie politique et d'Histoire des doctrines économiques (doctorat).

Morin, chargé des cours de Procédure civile et voies d'exécution.

Jougla, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549809_0021

BIBLIOGRAPHIE

Annals of the american academy of political and social science.

Annual Register (the). — *A review of public events at home and abroad*, London, Longmans, Green and C°, 1758.

Anson. — *Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre. Le parlement*, trad. C° Gandilhon, Collect. Boucard et Jèze. Giard et Brière. Paris, 1903.

— *The law and custom of the constitution*, I. Parliament; II. The crown. Clarendon press. Oxford, 1896-1897.

Archives parlementaires de 1787 à 1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises.

Barthélemy. — *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Giard et Brière. Paris, 1904.

Bloch. — *Le régime parlementaire en France sous la troisième République*, Th. Paris, 1905.

Bodley. — *La France. Essai sur l'histoire et le fonctionnement des institutions politiques françaises*, Guillaumim et C^ie^, Paris, 1901.

Bompard. — *Le veto du Président de la République et la sanction royale*, Rousseau, Paris, 1906.

Bosc. — *Les droits législatifs du président des États-Unis*, th. 1906.

Boutmy. — *Études de droit constitutionnel*, France, Angleterre, États-Unis, Paris, 1885.

— *Elément d'une psychologie politique du peuple américain*, Colin, Paris, 1902.

BRYCE. — *La République américaine*, Trad. de la collect. Boucard et Jèze, Giard et Brière, Paris, 1900-1901.

— *The American commonwealth*, Third, édit. Macmillan, New-York, 1896-97.

CHAMBRUN (de). — *Le pouvoir exécutif aux États-Unis. Étude de droit constitutionnel*, Paris, 1876.

CURTIS. — *Constitutional history of the United-States from their declaration of independance to the close of their civil war.*

DELARUE DE BAUMARCHAIS. — *La doctrine de Monroë*, th. 1897.

DUGUIT. — *L'État*, Fontemoing, Paris, 1901-1903.

DUPUY. — *De l'organisation, des attributions et de la responsabilité du pouvoir exécutif en France, en Angleterre et aux États-Unis*, Th. 1890.

DUVERGIER DE HAURANNE. — *Histoire du gouvernement parlementaire*, 1814-1848, 2e édit., Paris, 1867-1872.

ESMEIN. — *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3e édit., Larose, Paris, 1903.

FÉDÉRALISTE (le). *Commentaire de la constitution des États-Unis. Recueil d'articles écrits par A. Hamilton, J. Jay, et J. Madison*, Trad. dans la collection Boucard et Jèze, Giard et Brière, Paris, 1902.

FRANQUEVILLE (de). — *Le gouvernement et le Parlement britanniques*, Paris, 1887.

GOURD. — *Les chartes coloniales et les constitutions de l'Amérique du Nord*, Imp. nationale, Paris, 1885-1903.

JANNET. — *Les États-Unis contemporains ou les mœurs, les institutions et les idées depuis la guerre de la sécession.* 3e édit., Paris, 1877.

JEFFERSON. — *Manuel de pratique parlementaire*, Trad., J. Delpech et Ant. Marcaggi. Annales des facultés de droit et des lettres d'Aix.

Journal officiel.

LABOULAYE. — *Histoire constitutionnelle des États-Unis*, Paris, 1870.

— *Questions constitutionnelles*, 2e édit., Paris, 1873.

LA GORCE (de). — *Histoire de la seconde République française*, Paris, 1887.

LANSON. — *Histoire de la littérature française*, Hachette, Paris, 1895.

LEFEBVRE. — *Étude sur les lois constitutionnelles de 1875*. Marescq, Paris, 1882.

LELIÈVRE. — *Sur le Sénat de l'Amérique du Nord*, Th. 1900.

MARCOMBES. — *Deux formes de Gouvernement. Le gouvernement présidentiel, le gouvernement conventionnel*, Th. 1901.

MASON. — *The veto power*, Boston, 1891.

MAY (Erskine). — *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre depuis l'avènement de Georges III*, 1760-1860. Trad. Cornélis de Witt, Paris, 1865-1866.

— *Parliamentary practice*, London, 1893.

MOIREAU. — *Histoire des États-Unis de l'Amérique du Nord depuis la découverte du nouveau continent jusqu'à nos jours*, Paris, 1892.

Moniteur universel.

MONTESQUIEU. — *L'esprit des lois*, Paris, 1874.

MOREAU. — *Pour le régime parlementaire*, Fontemoing, 1903.

MOREAU ET DELPECH. — *Les règlements des assemblées législatives*, Collect. Boucard et Jèze, Giard et Brière, Paris, 1906.

MÜNSTERBERG. — *The Americans. Williams and Norgate*, London, 1905.

NOAILLES (de). — *Cent ans de République aux États-Unis*, C. Lévy, Paris, 1886-1889.

North-American review (the).

OSTROGORSKI. — *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, C. Lévy, Paris, 1903.

PETIN. — *Les États-Unis et la doctrine de Monroë*, Th. 1900.

PIERRE. — *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 2e édit., Paris, 1902.

PRÈVOST-PARADOL. — *La France nouvelle*, Paris, 1868.

Revue des Deux-Mondes.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.

Revue d'économie politique.

Revue politique et parlementaire.

STEVENS. — *Sources de la constitution des États-Unis*, Trad. Vossion, Paris, 1897. Coll. Boucard et Jèze.

THUREAU-DANGIN. — *Histoire de la monarchie de Juillet*, Paris, 1884-1892.

TOCQUEVILLE. — *De la démocratie en Amérique*, 16e édit., Paris, 1874.

TODD. — *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, Trad. dans la collection Boucard et Jèze, Paris, 1900.

TUCKER. — *The constitution of the United-States. A critical discussion of its genesis, development and interpretation. Callagham and Co*, Chicago, 1899.

Veto messages of the president of the United-States; compiled by order of the senate, by Ben-Parley Poore. Government printing office, Washington, 1886.

WITT (de, Cornélis). — *Histoire de Washington et de la fondation de la République des États-Unis*, 6e édit., Paris, 1868.

— *Thomas-Jefferson; Étude historique de la démocratie américaine*, Paris, 1862.

WOODROW-WILSON. — *Gouvernement congressionnel*, Trad. dans la collection Boucard et Jèze, Paris, 1900.

LES
MESSAGES PRÉSIDENTIELS
EN FRANCE ET AUX ÉTATS-UNIS

INTRODUCTION [1]

Au début d'une étude sur les messages présidentiels, il nous semble nécessaire d'en donner une définition ; mais nous hésitons, dans la crainte d'être taxé de témérité, à tenter une entreprise qui présente de si réelles difficultés. Arriver à donner d'un mot, une définition à la fois claire, précise et complète, qui permette, à son simple énoncé, de connaître toutes les qualités distinctives et tous les attributs d'un nom est toujours chose malaisée ; mais combien

(1) Cette monographie fait partie d'une série d'études se rapportant à La vie intérieure des Parlements, aux diverses formations et à la pratique des assemblées représentatives modernes en élaboration dans la salle de travail fondée à la Faculté de droit d'Aix par M. Joseph Delpech, professeur agrégé de droit public.

la tâche est plus ardue lorsqu'il s'agit de caractériser une chose qui, comme le message, présente tant d'éléments différents et complexes que l'on peut avec grande peine arriver à les grouper dans une formule concise.

Il ne suffit pas, en effet, pour individualiser le message de dire, comme le fit M. Grévy, alors président de la Chambre, intervenant à propos de la demande de M. de Kerdrel de nommer une commission pour examiner un des messages de Thiers : « Le message est une communication du pouvoir exécutif à l'Assemblée nationale..... Le message est une communication de pouvoir à pouvoir [1]. La définition ne serait pas complète. Il est, en effet, d'autres éléments qui permettent de mieux caractériser la nature de cette communication. La forme en laquelle elle est faite est, en particulier, une précision qu'il convient d'ajouter à la définition précédente. A ce point de vue, d'une façon invariable, les messages, qu'ils aient été communiqués aux Chambres par le président lui-même ou qu'ils aient été lus par un ministre, ont toujours été des documents entièrement rédigés par écrit, et la formule de M. Grévy se précise et se complète un peu en devenant la suivante : le message est une communication écrite, faite par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif, et lue tantôt par le chef de l'État en personne, tantôt par un de ses ministres.

La définition ainsi précisée n'est cependant point encore absolument complète. Pour qu'elle le soit, il faudrait indiquer quelle est la nature des communications qui sont faites, sur quels points elles peuvent et doivent porter. Et

(1) *J. off.*, 14 novembre 1872, p. 6983.

ces points sont si nombreux et si variés qu'il faut, ou essayer de les grouper au risque de n'être pas complet, ou les énumérer tous au détriment de la clarté.

Toutes les communications que fait un chef d'État ne rentrent pas nécessairement dans la catégorie des messages. Il n'y a message que lorsque leur auteur agit en sa qualité de chef d'État, officiellement, et non pas lorsqu'il intervient à un autre titre, en sa qualité de député, dans le cas, par exemple, où, comme, de 1870 à 1875, il n'y a pas incompatibilité entre les deux fonctions. Or, en cette qualité de chef d'État, il peut avoir à communiquer avec les Chambres pour différents objets.

Il peut d'abord se servir du message pour accomplir certaines de ses attributions constitutionnelles; c'est ainsi qu'en 1848 le président faisait connaître à la Chambre la liste des candidats qu'il lui présentait pour la vice-présidence; c'est par message qu'aujourd'hui le président demanderait une seconde délibération sur une loi votée par les Chambres, qu'au 16 mai il a demandé au Sénat l'autorisation nécessaire pour dissoudre la Chambre des députés; de même, en Amérique, le président de la République fait, par message à l'ouverture de chaque session, l'exposé de l'état de l'Union et propose les mesures qu'il croit utiles.

Le chef de l'État peut ensuite user du message pour faire connaître son sentiment sur une question débattue dans la Chambre, et ici son champ d'action est illimité : questions gouvernementales, questions de politique intérieure, questions de politique extérieure, questions constitutionnelles, toujours le président peut, et souvent devrait intervenir.

Si de tous ces détails on veut dégager une formule générale, on peut dire que le message a pour but, soit l'exercice des fonctions constitutionnelles du chef de l'État, soit des conseils donnés aux Chambres, soit l'indication solennelle du sentiment du chef de l'État sur une question en discussion. Complétant alors avec cette formule la définition que nous avons précédemment donnée, nous dirons : le message est une communication officielle et écrite faite par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif, lue tantôt par le chef de l'État lui-même, tantôt par ses ministres, et ayant pour but soit l'exercice des fonctions constitutionnelles du chef de l'État, soit des conseils donnés aux Chambres, soit l'indication solennelle du sentiment du chef de l'Etat sur une question en discussion; c'est, au moins, en l'apparence, un acte de politique personnelle. Mais voici que, tout en voulant montrer les difficultés qu'il y a à définir le message, nous en sommes arrivé à en donner nous-même une définition; puissions-nous au moins avoir réussi à en faire excuser les défauts.

***

Le message, disons-nous, est un acte de politique personnelle, au moins en apparence; ce caractère est affirmé par la tradition.

C'est dans la façon dont le souverain anglais communiquait avec les Chambres législatives qu'il faut rechercher l'origine première des messages : au commencement et à la fin de chaque session, le roi adresse aux Chambres un discours du trône dans lequel il les avertit des mesures

qu'elles auront à discuter, ou constate les réformes législatives qui ont été réalisées au cours de la session [1]; en dehors de ce discours, si le roi a, pendant les sessions, à faire aux Chambres une communication sur un point nouveau, il le fait par voie de message [2]. Ce sont ces précédents qui ont servi de modèle aux constituants américains. Lorsque ceux-ci élaborèrent leur constitution, ils avaient déjà chez eux copié les usages dont il s'agit. Dans les colonies anglaises de l'Amérique du Nord, en effet, chaque fois que le gouverneur avait à faire au nom du pouvoir central une communication aux Chambres législatives, il leur adressait un message; lorsque ces colonies, après avoir proclamé leur indépendance eurent formé la République des États-Unis, elles conservèrent le procédé du message comme moyen de communication entre les pouvoirs exécutif et législatif, et ainsi les discours du trône du monarque anglais sont devenus les messages que le président américain est tenu d'adresser chaque année au Congrès,

(1) Erskine May, *Parliamentary practice,* 10e éd., p. 169 et suiv.

(2) « La Couronne ne peut communiquer avec les chambres que par message. Le message peut être « dans les formes », c'est-à-dire revêtu de la « signature manuelle », remis au Lord Chancelier pour une Chambre et au Speaker pour l'autre et reçu par les membres des deux assemblées la tête découverte; il peut être d'un caractère moins formel et signifié oralement par un ministre ou par un dignitaire de la maison du Roi à la Chambre dont ce dignitaire est membre; il peut enfin être communiqué en dehors des formes. Un ministre peut, au cours des débats, donner connaissance à la Chambre d'une déclaration de la Couronne, mais seulement si elle a trait à des questions de fait et si elle n'est pas de nature à influer sur le jugement de la Chambre, et encore faut-il que la Chambre le tolère ». Anson, *Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre,* t. I : Le Parlement, trad. F. Gandilhon. Collection Boucard et Jèze, p. 351.

et les messages de la Couronne ont donné naissance aux messages spéciaux.

Ces messages, comme les discours anglais de la première manière, dont ils sont la copie, sont l'œuvre personnelle du Président de la République. La royauté anglaise, jusqu'en 1688, avait été presque absolue; il n'y avait pas à côté d'elle un cabinet, les ministres étaient les créatures du roi, nommés et révoqués par lui, c'était le roi lui-même qui gouvernait, et ses discours du trône étaient alors l'expression de ses idées et de ses vues personnelles. Mais, en 1688, la révolution qui se produisit, en donnant à la Chambre des Communes le droit de voter les impôts et de ne les voter que pour une seule année, fit de cette dernière un pouvoir avec lequel il fallait désormais compter; l'influence personnelle du roi alla ainsi s'affaiblissant chaque jour davantage, car il devait, pour gouverner, être constamment d'accord avec la Chambre des Communes, et le trait d'union entre ces deux pouvoirs devint le cabinet. Le roi comprit ainsi rapidement la nécessité de choisir ses ministres, non plus selon son bon plaisir, mais dans le parti qui avait la majorité dans la Chambre. A partir de ce jour « le roi régnait mais ne gouvernait plus ». Les discours du trône ne purent, dès lors, plus être l'exposé d'un programme rédigé par celui qui n'avait plus le moyen de le faire triompher et, petit à petit, le soin de leur rédaction passa aux ministres. Guillaume III préparait encore lui-même ses discours; mais il les soumettait préalablement à ses ministres; la reine Anne se conforma à cette pratique; avec Georges I et Georges III, la pratique inverse fut suivie : ce sont les ministres qui préparaient les discours, le

roi se bornait à les corriger; enfin, depuis près d'un siècle, c'est le premier ministre qui rédige les discours, se bornant ensuite à les soumettre à ses collègues et au monarque (1).

Cependant, lorsque la constitution américaine fut élaborée, cette évolution, non seulement n'était pas terminée, mais encore subissait un temps d'arrêt; Georges III, alors sur le trône, avait réussi à restaurer le gouvernement personnel, à diriger lui-même la politique et l'action du ministère indépendamment des ministres et des partis; c'est ainsi que, pendant deux ans, il maintint au pouvoir Lord North, malgré de nombreux votes hostiles du Parlement, et ce ministre était si bien le serviteur dévoué du roi « qu'il continua la guerre d'Amérique, parce que c'était la volonté formelle de Georges III, bien qu'il lui ait déclaré en 1789 que c'était son opinion intime, et cela depuis trois années, que cette guerre devait finir par la ruine du pays et de Sa Majesté (2) ». Il est ainsi facile de voir ce qu'étaient devenus les discours du trône sous un pareil monarque. Sans doute, nous l'avons dit, on était sous Georges III à ce point de l'évolution que le discours était rédigé par le ministre et corrigé par le roi, mais, avec des ministres aussi dévoués que Lord North, la chose équivalait à une rédaction par le roi lui-même. C'est ce modèle qu'imitèrent les constituants américains. Ils avaient constamment, pendant leurs travaux, les yeux tournés vers

(1) V. de Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. I, p. 266.

(2) Stevens, *Sources de la Constitution des Etats-Unis*, trad. Vossion, p. 145.

les institutions de la métropole, et, en introduisant les messages dans leur constitution, ils entendaient bien qu'ils devaient être l'exposé des vues personnelles du Président de la République.

Ce sont encore les discours du trône qui en France, devinrent les messages; il est même possible d'affirmer que ceux-ci n'ont été que l'imitation de ceux-là, qui avaient eux-mêmes été créés sur le modèle des usages anglais, de sorte qu'en dernière analyse, c'est, bien que d'une façon indirecte, aux discours du trône anglais, en passant par les discours français, que remonte l'origine du message en France. Lorsque la Révolution de 1789 eut substitué à l'absolutisme et au régime ancien de confusion des pouvoirs le système de la séparation des pouvoirs, lorsqu'elle eut donné au roi le pouvoir exécutif et à une assemblée le pouvoir législatif, il fallut créer une constitution qui permît aux gouvernants de communiquer entre eux. La constitution anglaise était alors généralement considérée comme le type parfait de constitution, le seul capable de garantir efficacement toutes les libertés; le roi ne pouvait selon elle communiquer avec les Chambres que par écrit; il leur lisait ou leur faisait lire des discours du trône; c'est ce système qui fut adopté.

Louis XVI n'usa qu'une fois de cette prérogative lors de l'ouverture de l'assemblée législative. On sait ce qui arriva ensuite. La royauté supprimée, la Constitution de l'an III décida que les directeurs communiqueraient par message avec le conseil des Anciens et le conseil des Cinq-Cents. Les discours du trône reparurent avec l'Empire; on y

reconnaît l'œuvre personnelle de l'empereur : la paix y tient peu de place, il n'y est question que de guerre, ils donnent peu d'explications sur la politique extérieure et ne font aucune place à la liberté, le mot n'y est même pas prononcé.

Avec la Restauration, le régime de la France devint celui de la monarchie constitutionnelle. Le souverain doit gouverner avec l'appui et l'agrément des Chambres; les ministres ayant toute la responsabilité devaient, semble-t-il, avoir la direction de la politique et les discours du trône auraient dû être l'expression de leurs idées et non pas celle de la pensée du roi. Cependant, tout d'abord, il n'en fut pas ainsi, le roi rédigeait lui-même ses discours. « L'amour-propre de lettré de Louis XVIII se complaisait aux succès de cette nature; d'habitude il convenait avec ses ministres des points qui devaient être traités et il leur communiquait ensuite sa rédaction [1] » ; il consentait parfois aux modifications que lui demandaient ses ministres, mais il n'abandonnait pas pour cela les idées auxquelles il tenait. Ainsi, Louis XVIII communiqua à Decazes et à ses collègues le discours qu'il devait prononcer le 5 novembre 1817 à l'ouverture de la session; ils demandèrent au roi quelques modifications; « quoique Louis XVIII joignît à l'orgueil du roi l'amour-propre d'auteur, il se prêta volontiers à la plupart des changements qui lui furent demandés. Sur un seul point, il fut inflexible. Dans un paragraphe du discours, M. Decazes avait glissé ces

(1) Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, p. 89.

mots : les libertés publiques. Or Louis XVIII, prince sensé et modéré, mais point du tout libéral, déclara que ces mots sentaient trop le libéralisme et proposa de les remplacer par « les lois et les maximes du royaume » ; M. Decazes à son tour fit objection à ceux-ci, mais ne put obtenir, malgré ses vives instances, que les autres fussent rétablis [1] ». A partir de 1817, le roi abandonna cette rédaction aux ministres eux-mêmes, alors les discours cessent de refléter les sentiments du roi.

Sous Charles X il semblerait, à vrai dire, que le discours de la couronne aurait dû reprendre son importance et redevenir l'expression des volontés personnelles du souverain, puisque ce monarque ne laissait au ministère que peu de liberté et entendait gouverner par lui-même. « Tout est changé dans le Gouvernement, écrivait Guizot à Barrante, après la mort de Louis XVIII ; il n'y a plus de ministère : le pouvoir royal a remplacé, quant à présent, le pouvoir ministériel ; Villèle était maître, il n'est plus qu'un serviteur » [2]. Charles X prétendait, en effet, diriger la politique intérieure et la politique extérieure. Cependant, si on consulte les journaux de l'époque, il est bien difficile de savoir si le discours du trône est l'œuvre du roi lui-même. A propos du discours prononcé à l'ouverture de la session de 1826, qui s'occupait principalement de l'insurrection portugaise et de la loi sur la presse et qui ne satisfit personne, on se demandait de qui il était l'œuvre. « A cette époque, le parti royaliste ne savait pas bien encore si le discours de la cou-

(1) Duvergier de Hauranne, *Hist. du gouvernement parlementaire*, t. IV, p. 238.

(2) Barthélemy, *op. cit.*, p. 105.

ronne était l'œuvre du roi ou l'œuvre du ministère, et, quand la *Gazette de France* déclarait fièrement qu'on pouvait interpréter le discours du roi, mais non le critiquer », et que, s'il en était autrement, « le roi ne gouvernait plus, la *Quotidienne* et l'*Aristarque* n'osaient pas la contredire ; mais les journaux libéraux n'avaient pas les mêmes scrupules, et ils déclarèrent « qu'ils voyaient avec surprise, avec terreur, que les ministres du successeur de Louis XVIII n'eussent pas saisi l'occasion du discours de la couronne pour flétrir de l'indignation royale la doctrine de la coterie audacieuse et hypocrite dont le joug ignoble pesait de plus en plus sur la France[1] ». — De même, quel fut l'auteur du discours du 27 janvier 1829, le premier des discours de Charles X dans lequel le roi prononçait le mot de Charte[2]? reflétait-il les idées personnelles de Charles X, ou celles du ministère? il se félicitait de la liberté dont jouissait la presse et se montrait confiant dans la magistrature pour en réprimer les écarts ; il promettait un projet de loi sur l'organisation départementale ou municipale « en harmonie avec les institutions et qui, tout en conservant au pouvoir protecteur et modérateur de la couronne la plénitude de son action, assurerait aux communes et aux départements une juste part dans la gestion de leurs intérêts » ; l'expérience, ajoutait le roi, en finissant, a dissipé le prestige des théories insensées : « la France sait bien comme vous sur quelle base son bonheur repose et ceux qui le chercheraient ailleurs que dans l'union sincère de

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. IX, p. 80.

(2) *Moniteur universel*, 28 janvier 1829.

l'autorité royale et des libertés que la Charte a consacrées seraient hautement désavoués par elle. Cette union, Messieurs, vous êtes appelés à la rendre plus étroite et plus solide, vous remplirez cette mission en sujets fidèles, en loyaux Français, et l'appui de votre roi ne manquera pas plus à vos efforts que la reconnaissance publique ». Ce discours faisait un véritable appel aux passions libérales, et, on le considérait comme l'œuvre du ministère. Ce n'était pas celui que le roi avait préparé, il avait été entièrement refait la veille même par M. de Martignac. « Dès le premier moment la *Quotidienne*, qui, disait-elle, ne pouvait s'habituer à croire que les paroles du roi ne fussent pas la pensée, la volonté, l'épanchement de son cœur, s'efforça de trouver dans ce discours la condamnation de la politique ministérielle, mais elle ne put continuer cette comédie, et elle avoua naïvement dès le lendemain que sa douleur égalait son étonnement. Le *Constitutionel* souillait la royauté de ses louanges; le *Courrier* la compromettait par ses éloges. Voilà, disait la *Quotidienne,* ce qui nous épouvante. Quant à la *Gazette,* plus sincère et plus constitutionnelle, elle n'hésita pas à reconnaître que le discours du roi était l'œuvre du ministère et qu'il avait produit une douleur profonde dans l'âme de tous les amis de la monarchie [1] ».

Sous le Gouvernement de Juillet le souverain accepte sans arrière-pensée le régime constitutionnel; les ministres prennent dans la direction de la politique une place prépondérante et les discours du trône contiennent l'expres-

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. X, p. 88.

sion de leurs idées. Le discours de novembre 1832[1] fut rédigé par Guizot ; il proclamait la volonté de continuer le système qu'avait soutenu « le ministre habile et courageux dont on déplorait la perte » (Casimir Perier) et montrait « combien serait dangereuse toute politique qui ménagerait les passions subversives au lieu de les réprimer ». Le discours que Louis-Philippe prononça le 17 janvier 1847 à l'ouverture de la session fut également rédigé par Guizot[2].

Les discours du trône disparaissent avec la monarchie, ou plutôt ils changent de nom : ils deviennent les messages que le président de la République est obligé, d'après la Constitution de 1848, d'adresser annuellement à l'Assemblée nationale et qui contiennent l'exposé de la situation des affaires publiques. Le coup d'État du 2 décembre 1851 qui amena le rétablissement de l'Empire supprima les messages qui furent remplacés par l'exposé annuel de la situation de l'Empire. Les messages reparurent en 1871 avec Thiers, qui, devenu président de la République, dut, tout en conservant le droit de paraître à la tribune, adresser des messages à l'Assemblée nationale. A l'heure actuelle, d'après notre Constitution de 1875, le président de la République ne peut communiquer avec les Chambres que par message.

⁂

Dans le rapide exposé qui précède nous avons vu les

(1) *Moniteur universel*, 20 novembre 1832.

(2) Cpr. Thureau-Dangin, *Hist. de la monarchie de Juillet*, spécialement, t. II, p. 182, et t. VII, p. 342.

discours du trône et les messages alterner et se succéder comme les régimes, au point que, s'il n'y avait pas une si grande contradiction dans les termes, nous dirions volontiers que les messages d'ouverture sont les discours du trône des présidents de république, les messages qu'ils envoient en cours de session correspondant aux messages de la couronne. Et, de même que nous avons constaté que les discours du trône portent l'empreinte du régime et du caractère propre du souverain, nous constaterons que les messages subissent eux aussi l'influence du régime constitutionnel et de la personnalité, du caractère du chef de l'État.

Pourquoi les constitutions républicaines, qui avaient à cœur de rompre d'une façon complète avec l'ancien régime et de faire disparaître toute trace des anciennes institutions, en ont-elle conservé une, qui présente de si grandes analogies, en l'apparence tout au moins, avec une prérogative royale? C'est que le message s'imposait à eux comme une nécessité inéluctable : par suite du principe de la séparation des pouvoirs qui, depuis Montesquieu est la base théorique des constitutions modernes, le chef de l'État, sauf M. Thiers avant le vote de la constitution Rivet, n'a pas le droit d'entrer librement dans les Chambres; il faut par conséquent qu'il existe un moyen qui lui permette de communiquer avec elles. En effet, pour qu'une constitution soit bonne, il faut qu'elle respecte soigneusement le principe de la séparation des pouvoirs, considérée comme une garantie de la liberté (1); mais, par cette séparation

(1) « La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans les gouvernements modérés. Elle n'y

des pouvoirs, il ne faut pas entendre une séparation absolue, telle que chacun des organes n'ait avec les autres aucun point de contact; l'excellence d'une constitution libre est, au contraire, dans l'équilibre des pouvoirs. « Pour former un gouvernement modéré, il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir, donner pour ainsi dire un lest à l'une pour la mettre en état de résister à une autre; c'est un chef-d'œuvre de législation que le hasard fait rarement, que rarement on laisse faire à la prudence » (1). Mounier exprimait la même idée à la Constituante lorsqu'il disait : « Pour que les différents pouvoirs restent à jamais divisés, il ne faut pas les séparer entièrement » (2). Plus récemment M. Duguit déclarait « qu'isoler complètement les organes de l'État, c'est les condamner à l'impuissance; la vie et l'action de l'État impliquant leur collaboration et leur solidarité, le rôle du législateur

est que lorsqu'on n'abuse pas des pouvoirs; mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XI, chap. IV.

« Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement... Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers. Montesquieu, *op. cit.*, liv. XI, chap. VI.

(1) Montesquieu, *op. cit.*, liv. V, chap. XIV.

(2) Mounier, *Archives parlementaires*, 1re série, t. VIII, p. 559, séance du 4 sept. 1789.

constituant est d'en déterminer les conditions et la mesure »[1]. Ainsi donc le principe fondamental de tout système politique réside dans une certaine distribution des trois pouvoirs, et c'est dans un système intermédiaire entre la séparation complète et la confusion absolue qu'il faut rechercher leur équilibre : le pouvoir exécutif participant dans une certaine mesure à la confection de la loi, pouvant soit proposer au Parlement les mesures qu'il croit utiles, soit, sans excéder les bornes de ses attributions, examiner tout projet avant qu'il devienne loi et lui refuser son adhésion au cas où ce projet tendrait à porter atteinte à ses droits ou à ceux du peuple, telle est la condition de l'indépendance des pouvoirs. Aussi toutes les constitutions ont accordé au chef du pouvoir exécutif une certaine participation à la confection des lois, en lui accordant soit le droit d'initiative qui lui permet de proposer aux Chambres les mesures qu'il croit bonnes, soit le droit de sanction ou celui de veto qui lui permettent de s'opposer à l'adoption d'une loi qu'il estime contraire au véritable intérêt du pays.

Un rapide coup d'œil sur les constitutions républicaines dont nous avons plus spécialement dessein de nous occuper dans cette étude montrera qu'elles ont reconnu au chef de l'État ces prérogatives.

La Constitution de 1848 pose le principe de la séparation des pouvoirs au début du chapitre relatif à l'organisation des pouvoirs publics. « La séparation des pouvoirs,

(1) Duguit, *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, dans la *Revue d'économie politique*, 1893, p. 349. Cpr. Duguit, *L'État*, 1903, t. II, Les gouvernants et les agents, p. 281 et suiv.

dit l'art. 19, est la première condition d'un gouvernement libre ». Le pouvoir législatif est confié à une chambre unique, élue au scrutin de liste départemental par le suffrage universel. Cette assemblée est permanente. Elle a en face d'elle, un président de la République, élu également au suffrage universel direct et personnellement responsable de ses actes, dont les attributions sont restreintes au minimum et assurent la subordination vis-à-vis du législatif : il ne peut communiquer avec les Chambres que par voie de messages écrits, et il n'a ni le droit de dissolution, ni celui de *veto*. Il n'est cependant pas exclu d'une façon absolue de toute participation à la confection des lois : l'art. 49 de la Constitution lui reconnaît le droit d'initiative, il peut faire présenter des projets de loi à l'Assemblée nationale par ses ministres; et, la loi une fois votée, il peut encore agir sur la Chambre en lui renvoyant la loi, dans le délai fixé pour la promulgation et en demandant une nouvelle délibération.

Le gouvernement provisoire en 1871 respecte lui aussi le principe de la séparation des pouvoirs. En nommant M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française, l'Assemblée nationale applique ce principe d'une façon presque instinctive. Elle était absolument souveraine : plus de chef de l'État pour partager avec elle le pouvoir; elle devait à la fois administrer le pays et légiférer; mais elle comprit qu'elle ne pourrait pas gouverner au sens propre du mot, et elle se déchargea de ce soin sur M. Thiers, sans préciser d'abord la nature de la délégation, jusqu'à ce que la loi du 3 septembre 1871 en conférant à M. Thiers le titre de président de la République vînt définir ces

pouvoirs. M. Thiers est alors chargé pendant toute la durée de l'assemblée, d'assurer et de surveiller l'exécution des lois, de promulguer celles qui auront été votées; il nomme les ministres, les préside et les dirige; il peut enfin sous certaines conditions se faire entendre par l'assemblée toutes les fois qu'il le croit nécessaire.

La Constitution de 1875 est basée également sur le principe de la séparation des pouvoirs. Aux deux Chambres dont l'une est issue du suffrage universel direct, l'autre de l'élection à deux degrés, appartient le droit exclusif de faire la loi; au président de la République, élu par les deux Chambres réunies en congrès, appartient le soin de faire exécuter la loi et d'en surveiller l'application; cependant il n'est pas tenu systématiquement éloigné de l'œuvre législative; il ne peut, il est vrai, communiquer avec les Chambres que par voie de messages écrits; mais, en cette forme, il peut formuler des projets de lois, car le droit d'initiative lui appartient concurremment avec les Chambres; il peut également, par des messages motivés, demander aux deux Chambres, durant le délai fixé pour la promulgation, une nouvelle délibération qui ne saurait être refusée; et le message peut également jouer un rôle en matière politique, notamment dans l'hypothèse d'une dissolution de la Chambre populaire.

Lorsque les constituants de Philadelphie élaborèrent la constitution des États-Unis, ils regardèrent la confusion des pouvoirs, entre les mains d'un seul aussi bien qu'entre les mains de plusieurs, comme synonyme de despotisme et de mauvaise administration. « Ce ne sera pas, disait Jefferson,

un adoucissement que ces pouvoirs soient exercés par une pluralité de mains au lieu de l'être par une seule. A coup sûr 173 despotes opprimeraient autant qu'un seul; que ceux qui en doutent tournent les yeux vers la République de Venise. Un despotisme électif n'est pas le gouvernement pour lequel nous avons combattu; nous avons voulu celui qui ne fût pas seulement fondé sur des principes de liberté, mais où les pouvoirs fussent divisés et balancés de telle sorte qu'aucun ne pût transgresser les limites légales sans être efficacement arrêté et retenu par les autres (1) ». C'est en partant de cette idée que les Américains en arrivent au système des freins et des contrepoids qui est la caractéristique de leur constitution. Chacun des trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est libre, dans les limites de la Constitution, d'agir comme il lui plaît et de prendre telle décision qu'il juge convenable; mais, de crainte que l'un d'eux enfreignant les limites qui lui sont fixées ne s'arroge un pouvoir qui appartient aux autres, chacun d'eux est chargé de contrôler les pouvoirs rivaux et est armé de prérogatives suffisantes pour lui permettre de refréner ces tentatives d'empiètement : le pouvoir judiciaire contrôle le législatif et l'exécutif et peut leur faire échec en déclarant certaines décisions inconstitutionnelles et partant non avenues; le législatif contrôle et combat l'exécutif par le droit qui lui est reconnu d'approuver la nomination de certains fonctionnaires, par la nécessité de sa ratification pour la validité des traités, par la faculté qui appartient au Sénat de se réunir en séances exécutives

(1) Gourd, *Les chartes coloniales et les constitutions de l'Amérique du Nord*, t. III, 1901, p. 72.

pour s'occuper de l'administration du pays, par le droit enfin de mettre en accusation et de juger les fonctionnaires et le chef du pouvoir exécutif; enfin l'exécutif contrôle et combat le législatif par le droit d'ajourner les Chambres dans certains cas, par son droit de veto qui, sous certaines conditions, lui permet d'arrêter l'exécution des mesures votées par les Chambres, par le droit qu'il a d'envoyer au congrès des messages et de lui recommander les mesures qu'il juge convenables. Ce dernier droit n'est cependant pas le droit d'initiative que les Américains n'ont pas voulu accorder à leur président de peur qu'il n'arrive en fait à imposer sa volonté au Congrès.

⁂

Les constitutions modernes prennent donc les précautions nécessaires à l'équilibre des pouvoirs, et essaient de répartir entre eux les attributions, de telle sorte que l'un d'eux ne soit pas tout puissant en face de l'autre désarmé. Mais l'harmonie cherchée s'est-elle maintenue? L'étude pratique des constitutions que nous venons d'analyser montre qu'il a toujours été rompu et que tantôt la balance a penché du côté du pouvoir exécutif, tantôt la suprématie a appartenu au pouvoir législatif. Le système admis en 1848 aboutit presque immédiatement à l'omnipotence du président, et, en 1871, Thiers exerça sur l'Assemblée nationale une influence prépondérante. Sous le régime de la Constitution de 1875, ce sont les Chambres qui accaparent tout le pouvoir, et la présidence de la République devient une institution de plus en plus discréditée (1), tandis que le pré-

(1) Cpr. Duguit, *L'État*, t. II, p. 327 et suiv.; Delpech, *Sessions et*

sident américain dont les constituants avaient entendu organiser les pouvoirs d'après la conception ancienne de la nature et des pouvoirs de la royauté anglaise prise comme type, a élargi ses pouvoirs et son action, sans devenir cependant un dictateur mais en apparaissant de plus en plus comme l'organe essentiel de la vie politique américaine. Par l'effet de la structure absolument différente de la France et des États-Unis, le principe de la séparation des pouvoirs conçu dans les deux pays en termes identiques a subi des déformations en sens inverse : il a, là annihilé et ici vivifié les pouvoirs et la part de l'organe exécutif dans l'œuvre législative; là, rendu impossible et ici assuré finalement la collaboration continuelle du Parlement et de l'exécutif.

Or cette collaboration ne peut se faire que par voie de messages. Quelle influence peuvent donc exercer sur les Chambres de semblables documents? Elle est purement morale. Par eux, le chef de l'État fait connaître à la Chambre l'opinion qu'il professe sur certaines questions; il essaie d'influer sur la solution qui leur sera donnée par le poids que peut exercer sur les esprits l'avis du premier magistrat du pays, par des considérations que la situation élevée qu'il occupe permet à lui seul de connaître, par l'indication des dangers qui résulteraient de l'adoption de certaines mesures et que son éloignement naturel et à présumer des passions qui agitent et aveuglent les partis lui permet d'entrevoir plus facilement. On conçoit alors que l'in-

immunités parlementaires, dans la *Revue du droit public et de la science politique*, t. XIX, 1903, p. 277; *Chronique constitutionnelle de France*, dans la même *Revue*, t. XXI, 1905, note, p. 572-574.

fluence du message soit plus ou moins grande, suivant l'autorité et le crédit de celui qui s'en sert, suivant les circonstances dans lesquelles le message intervient, et aussi suivant la situation dans laquelle se trouve en fait l'exécutif vis-à-vis du législatif.

Il n'y a pas à parler longuement de l'influence de l'autorité du chef de l'État et des circonstances du moment sur l'importance du message. C'est une vérité d'évidence que plus l'homme qui est à la tête de l'État est éminent, plus est grand le prestige de ses paroles, de même que, plus les événements dont il s'agit sont graves et plus les temps sont troublés, plus le message acquiert d'ampleur. Mais, en dehors de ces contingences, les institutions constitutionnelles elles-mêmes peuvent donner de l'importance au message, et principalement le mode d'élection et la responsabilité du chef de l'État.

Si le chef de l'État est élu directement par le peuple, il devient, au même titre que le Parlement, un représentant ; il acquiert de ce fait toute la force que donne le caractère de représentant du peuple : il lui est possible de prétendre que sa volonté, quoique contraire à celle du Parlement, est cependant conforme aux désirs de ses commettants, et d'essayer de la faire triompher. Le message lui sera alors une arme merveilleuse et prendra une réelle importance. L'exemple de la Constitution de 1848, dans laquelle le président de la République élu au suffrage universel arrive à détruire l'influence de l'Assemblée, nous montre que cette crainte n'est pas chimérique. Élu, au contraire, suivant un autre mode, par le corps législatif transformé en assemblée nationale, comme dans notre système actuel, le chef de

l'État ne peut plus se prétendre un représentant de la volonté populaire ; il ne représente plus aucune force dans la nation, et sa parole perd tout prestige. Comme le dit M. Duguit [1] « il ne peut y avoir un chef d'État, roi, empereur et même président de la République ayant le caractère de représentant, et à côté, un parlement, ayant aussi le caractère de représentant. On ne peut donc dans la conception française parler de monarchie limitée. Car, ou bien le roi sera représentant et alors organe souverain ; par conséquent, le parlement sans pouvoir souverain ne pourra pas le limiter ; la monarchie sera alors en réalité une monarchie absolue. Ou bien le parlement sera un corps représentatif, et par conséquent souverain ; le roi alors n'aura aucun caractère de représentation ; il sera un simple agent d'exécution du parlement, il n'aura point le pouvoir d'exprimer la volonté souveraine de la nation ; simple officier de l'assemblée, il n'aura du monarque que le nom ; il n'y a point alors de monarchie limitée, il n'y a pas de monarchie du tout ».

La responsabilité est, d'autre part, pour le chef de l'État un élément de puissance. La responsabilité implique l'action ; on ne saurait être rendu responsable des actes des autres. Il est ainsi illogique d'édicter à la fois la responsabilité ministérielle et celle du chef de l'État, il faut que l'une disparaisse devant l'autre, et l'exemple de 1848 et de 1871 nous montre que c'est la responsabilité du chef de l'État qui est la plus forte. Responsable, le chef de l'État veut, en effet, tout naturellement diriger lui-même la poli-

(1) Duguit, *op. laud.*, t. II, p. 269.

tique pour n'engager sa responsabilité qu'en connaissance de cause, de là des luttes avec les ministres et avec le parlement. Les messages qui interviennent dans ces circonstances (et ce sont les seules où il en peut aller ainsi) ne peuvent manquer de présenter une très réelle importance.

⁂

A la fin de cette introduction nous arrivons donc à cette conclusion que, là où, soit par les circonstances, soit par la constitution, le président est appelé à exercer un pouvoir personnel, les messages sont très actifs, et que, dans le système inverse où le président ne possède que des attributions effacées, les messages sont également effacés.

C'est à développer cette idée que seront consacrés les chapitres qui suivent. Nous étudierons d'abord les messages en France ; nous verrons ainsi quelle a été leur importance lorsqu'ils ont été employés dans des circonstances anormales, de 1848 à 1851 par Louis-Napoléon, en 1871 et 1872 par Thiers, pour constater ensuite combien, sous le régime de la troisième République, ils deviennent de plus en plus insignifiants à partir du maréchal de Mac-Mahon. Après quoi, nous aborderons l'examen des messages aux États-Unis pour rechercher quelle y est leur importance et leur influence pratique.

I

LE MESSAGE EN FRANCE

L'étude des messages présidentiels sous les divers gouvernements qui se sont succédé en France révèle des alternatives d'influence et d'impuissance dont il est assez aisé de découvrir les causes : le régime constitutionnel, les circonstances particulières du moment, l'autorité de celui qui occupe la situation de chef du pouvoir exécutif, ont varié à plusieurs reprises, et en même temps varient l'importance des communications du chef de l'État. Nous constatons, ainsi que nous l'avons déjà fait observer, que, sous un gouvernement non parlementaire, ayant à sa tête un chef d'État responsable, élu par la nation, le message doit avoir et a eu en fait une grande influence, tandis qu'il est voué à l'impuissance sous un régime parlementaire, avec un président irresponsable élu par le corps législatif lui-même.

I. Le message dans les circonstances exceptionnelles. — La lutte qu'en 1848 le président entreprit contre l'assemblée, pour faire prévaloir malgré elle et contre elle sa po-

litique personnelle, donne aux messages de cette époque une véritable importance et une réelle portée politique. La Constitution de 1848 avait voulu établir le régime parlementaire ; elle avait cru mettre le pouvoir législatif à l'abri du pouvoir exécutif en les séparant profondément, en les isolant ; mais les résultats furent tout autres que ceux qu'elle attendait ; car il est curieux de voir, en 1848, le chef de l'État, que l'on avait, un instant, songé à remplacer par un président du conseil des ministres pour qu'il fût plus soumis à l'assemblée, devenir, malgré toutes les précautions prises, l'organe essentiel du gouvernement.

C'est qu'en effet la constitution contenait un vice capital : la coexistence de la responsabilité des ministres et du chef de l'État. Partout où pareil fait se rencontre, les deux responsabilités entrent en conflit, se font échec jusqu'à ce que l'une arrive à absorber l'autre ; la responsabilité parlementaire ne peut pas résider à la fois dans le titulaire du pouvoir exécutif et dans ses ministres ; l'une exclut l'autre pratiquement (1).

En 1848, ce fut la responsabilité présidentielle qui l'emporta sur celles des ministres. La raison en est que le président de cette époque était tout naturellement conduit à prendre le rôle prépondérant par la façon dont la constitution avait organisé sa nomination. Élu par le peuple, il pouvait, au même titre que les membres de l'assemblée législative, se dire le représentant du peuple. Bien plus, il pouvait, mieux qu'eux, prétendre être la véritable incarnation de la volonté populaire, car il était l'élu de la

(1) V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 3e édit., p. 450.

France tout entière et plusieurs millions de suffrages (1) s'étaient portés sur son nom, alors qu'il avait en face de lui des représentants, qui, réunis, pouvaient bien représenter l'ensemble du pays, mais n'étaient réellement que les élus de petites circonscriptions (2). Son élection avait été le résultat d'un irrésistible mouvement populaire (3) : « ni le zèle d'amis dévoués, ni la faveur des chefs parlementaires, ni l'appui d'une notable partie de la presse n'eussent suffi à assurer la réussite du prince s'il n'avait eu à son service cette force qui dominait tout le reste et sans laquelle toutes les autres n'étaient rien; cette force c'était celle de son nom (4) ». La légende napolénienne était encore très vivace à cette époque : l'exil de Sainte-Hélène

(1) A l'élection du 10 décembre 1848, le prince Louis-Napoléon Bonaparte obtint 5.434.226 voix.

(2) Le futur président Grévy signala cette puissance d'un président élu par le peuple : « Que feriez-vous de plus si vous vouliez restaurer la monarchie?... Êtes-vous bien sûr que dans cette série de personnages qui se succéderont tous les quatre ans au trône de la présidence, il n'y aura que de purs républicains empressés d'en descendre? Êtes-vous sûr qu'il ne se trouvera jamais un ambitieux tenté de s'y perpétuer? et si cet ambitieux est un homme qui a su se rendre populaire, si c'est un rejeton d'une des familles qui ont régné en France et s'il n'a jamais renoncé expressément à ce qu'il appelle ses droits; si le commerce languit; si le peuple souffre; s'il est dans un de ces moments de crise et de misère où il se livre plus aisément à ceux qui cachent sous des promesses des projets contre sa liberté, répondrez-vous que cet ambitieux ne parviendra pas à renverser la République ? Jusqu'ici toutes les Républiques sont allées se perdre dans le despotisme. Là est le danger, quelles précautions avez-vous prises contre l'ennemi? Aucune, que dis-je ? Vous lui préparez les voies. Vous élevez dans la République une forteresse pour le recevoir ». De la Gorce, *Hist. de la seconde République française*, t. I, p. 444.

(3) De la Gorce, *op. cit.*, t. II, p. 2.

(4) De la Gorce, *op. cit.*, t. I, p. 465.

avait fait de l'empereur un martyr, les chansons de Béranger avaient aidé à faire parler « de sa gloire, sous le chaume bien longtemps », le retour des cendres en avait ravivé le souvenir. « Sans Sainte-Hélène les chansons de Béranger auraient pu plaire aux vétérans de la grande armée et charmer les générations futures par leur grâce littéraire, mais le gouvernement de Charles X n'aurait pas eu à emprisonner le poète qui plus tard aida la Révolution de juillet à restaurer le drapeau tricolore. Et Louis-Philippe, à son tour, avait favorisé la renaissance de la légende napoléonienne en faisant ramener en France par son fils les cendres de l'Empereur. Il en résulta qu'après le renversement de la monarchie bourgeoise, le nom du héros martyr de la Révolution devint tellement cher à la démocratie récemment dotée de droits électoraux qu'il suffit à son neveu de le porter pour être élevé à la dictature populaire [1] ».

Le prince-président n'ignorait pas cette force qui lui venait de l'élection populaire; il le dit nettement aux Chambres dans le discours par lequel, après le coup d'État, il inaugura leur session de 1852 [2] ; il y avait, du reste,

(1) Bodley, *La France*, 1901, p. 87.

(2) « En me voyant rétablir les institutions et les souvenirs de l'Empire, on répète souvent que je désirerais rétablir l'Empire même. Si telle était ma préoccupation constante, cette transformation serait accomplie depuis longtemps : ni les moyens, ni les occasions ne m'ont manqué. Ainsi, en 1848, lorsque 6 millions de suffrages me nommèrent en dépit de la Constituante, je n'ignorais pas que le simple refus d'acquiescer à la Constitution pourrait me donner un trône. Mais une élévation qui devait nécessairement entraîner de graves désordres ne me séduisit pas ». *Moniteur*, 30 mars 1852, p. 518.

déjà fait une plus discrète allusion dans le discours qu'il avait prononcé en 1848 après sa prestation de serment (1).

Ainsi popularité personnelle ou héréditaire, et condition bien accusée avec élection au suffrage universel et responsabilité devant le peuple, tout poussait Louis-Napoléon à avoir une politique à lui.

La chose n'avait, du reste, pas échappé à certains constituants de 1848. M. de Laboulaye disait : « Qu'est-ce que ce président à qui l'Assemblée impose d'urgence ses caprices sans qu'il puisse résister plus de quatre jours à l'entraînement et à la passion populaire? Que fera-t-il du jour où l'Assemblée lui imposant une volonté injuste le forcera par une loi votée en deux jours à dénoncer un traité antérieurement accepté, ou à déclarer une guerre dont il ne veut pas, lui, chargé des destinées de l'État et responsable devant la France, devant l'Europe, devant la postérité? Quel parti prendra l'Assemblée en face de la résistance d'un président élu par sept ou huit millions de suffrages et cent fois plus populaire que le corps qui lui dicte des lois? Qui départagera cette Assemblée qu'on ne peut renvoyer devant le peuple, son juge suprême et ce Président encouragé, soutenu dans sa désobéissance par l'opinion publique et qui, n'ayant pas même de veto pour refroidir la passion de la Chambre, ne peut défendre ce qu'il croit l'intérêt du pays qu'en se révoltant? Verrons-nous une aristocratie briser le favori du peuple ou un 18

(1) « La majorité que j'ai obtenue, non seulement me pénètre de reconnaissance, mais elle donnera au gouvernement nouveau la force morale sans laquelle il n'y a pas d'autorité ». Supplément du *Moniteur* du 21 décembre 1848, p. 3634.

brumaire élever un maître sur les ruines de l'Assemblée? Tout est possible, tout est probable quand on met en jeu des forces inconnues et, quelque ingénieuse que soit la machine, personne ne peut dire quel ressort se brisera s'il en ignore la résistance.

« Je défie tout homme de bonne foi de nier que, dans le projet Lamennais ou le projet du comité, un conflit entre l'Assemblée et le Président ne puisse se produire dans un temps assez court (et je ne parle point du cas où un prétendant serait nommé à la présidence) —; je le défie également de trouver dans toutes ces combinaisons le moyen d'empêcher l'explosion qui emportera la présidence ou la législature, car, dans cette crise fatale, tout dépendra d'un élément qu'on ne peut calculer : l'opinion » (1).

Et de fait ces prévisions se sont réalisées. L'histoire de l'Assemblée nationale depuis 1848 jusqu'au 2 décembre 1851 est un perpétuel conflit entre elle et le président, et l'opinion s'est montrée favorable à celui-ci, hostile à l'Assemblée devenue impopulaire par le vote de certaines mesures comme le rejet du suffrage universel, l'obligation du timbre

(1) Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, p. 52. — Cf. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 141 : « L'objection pratique contre la République, c'est d'abord la difficulté que nous avons indiquée ailleurs de définir avec netteté et de limiter expressément la responsabilité du président, afin d'empêcher que ce magistrat n'affecte adroitement d'exagérer sa responsabilité pour étendre du même coup son pouvoir. Et, si cette difficulté n'est pas insoluble, si elle peut être après tout surmontée par une bonne loi sur la responsabilité présidentielle, il en est une autre qu'il paraît plus malaisé encore de résoudre : c'est la question de savoir si une république peut se passer de l'usage salutaire et opportun du droit de dissolution et s'il est possible de confier à un président l'exercice d'une fonction si délicate et d'un grand pouvoir ».

pour les journaux et la signature pour les journalistes, et l'Assemblée a été emportée par un coup d'État. Il ne rentre dans le cadre de notre étude, ni de refaire l'histoire de ces conflits, d'étudier l'histoire de la question romaine, de la loi du 31 mai 1851, du rejet de la dotation, du projet de révision, d'exposer les motifs relatifs à la révocation du général Changarnier et à l'arrestation du représentant du peuple, Mauguin, condamné pour dettes, ni de montrer comment, malgré les règles évidentes du régime parlementaire que l'on avait voulu établir, presque tous les ministères constitués par le prince-président restent au pouvoir après un vote de blâme, comme, par exemple, cela eut lieu le 28 décembre 1850, lorsque le ministre de la justice, blâmé formellement par les Chambres, à propos de l'arrestation de Mauguin, ne se retira pas parce qu'il conservait la confiance du président, ou bien encore ne furent point formés d'éléments pris dans les majorités, comme les ministères du 31 octobre 1848 et du 25 janvier 1851. Ce que nous voulons simplement montrer, c'est qu'à diverses reprises les messages ont été l'instrument constitutionnel dont se servit le président pour poser cette prétention en face de la volonté contraire de l'Assemblée. Ces messages, qui sont de véritables déclarations de principe, sont les seuls intéressants; ils ne sont pas les seuls toutefois que le président ait adressés à l'Assemblée, attendu que le président de 1848 ne pouvait s'adresser aux Chambres que par écrit et que c'est en cette seule forme qu'il devait exercer certaines de ses attributions.

Ainsi il devait faire connaître à l'Assemblée par voie de message la liste sur laquelle elle choisirait son vice-prési-

dent; en fait, ce sont là des messages insignifiants comme le sont aussi ceux par lesquels il annonçait aux Chambres la formation du ministère. Les messages d'affaires ne présentent pas non plus un intérêt très grand; certains d'entre eux, comme celui que le président de la République envoya à l'ouverture de la session de mai 1849, ne furent même pas lus aux Chambres, et l'Assemblée se borna à en ordonner l'insertion au *Moniteur*(1).

L'intérêt est ailleurs.

Il semble, en effet, que dès le lendemain même de son élection, Louis-Napoléon, malgré toutes ses protestations pour égarer le pays, ait cherché à restaurer à son profit le pouvoir personnel. Cette volonté d'avoir une politique qui fût la sienne ne s'affirme-t-elle pas déjà dans le discours qu'il prononça le 20 décembre 1848, après sa prestation de

(1) *Le citoyen-président :* J'ai l'honneur d'informer l'Assemblée que j'ai reçu de M. le Président de la République une lettre ainsi conçue :

Élysée National, le 6 juin.

Monsieur le Président,

Je vous transmets le message que suivant l'art. 52 de la Constitution, je dois adresser à l'Assemblée.

Je vous prie, M. le Président, d'agréer l'assurance de mes sentiments de haute estime.

Louis-Napoléon Bonaparte.

Plusieurs voix : La lecture.

D'autres voix : Non, non, après le vote.

Le citoyen-président : L'Assemblée désire-t-elle qu'il soit donné lecture aujourd'hui du message du Président de la République ou préfère-t-elle qu'il soit envoyé immédiatement au *Moniteur* où il paraîtra demain?

Voix nombreuses : Au *Moniteur*, au *Moniteur*.

Le citoyen-président : Le message sera envoyé au *Moniteur*.

(D'après le Supplément du *Moniteur*, 7 juin 1849).

serment? Il y manifestait, d'une façon bien nette et catégorique, sa volonté de participer et de s'associer à l'œuvre gouvernementale et législative : la fondation de la République, l'organisation du gouvernement, les réformes nécessaires y étaient annoncées comme devant être accomplies par le concours des représentants et du chef de l'État. « Nous avons une grande mission à remplir, c'est de fonder la République dans l'intérêt de tous et un gouvernement juste, ferme qui soit animé d'un sincère amour de progrès, sans être réactionnaire ou utopiste : Soyons les hommes du pays et non les hommes d'un parti; Dieu aidant, nous ferons du moins le bien, si nous ne pouvons faire de grandes choses » (1). Sans doute, sans les conseils d'Odilon Barrot qui lui représentait la nécessité de faire renaître dans le pays la confiance et la sécurité, l'affirmation eût été beaucoup plus énergique; mais, telle qu'elle est rédigée, la phrase laisse assez clairement entrevoir que le nouveau président cherchera dans l'avenir à jouer le rôle prépondérant.

Pour atteindre ce but, il semble même avoir voulu discréditer et réduire à un rôle secondaire les organes que la constitution avait placés à côté de lui pour lui faire contrepoids : il veut faire du ministère un instrument docile entre ses mains, soumis à ses volontés; et il cherche à ruiner l'assemblée dans l'opinion du pays pour attirer sur lui seul la force que donne la faveur populaire.

Aussi bien l'occasion ne devait-elle pas tarder d'affirmer nettement et catégoriquement le principe du gouvernement présidentiel. L'Assemblée législative avait, à une

(1) Suppl. du *Moniteur*, 21 décembre 1848, p. 3634.

forte majorité, voté le maintien du douaire de la duchesse d'Orléans ; le président n'hésita pas à renvoyer ses ministres qui avaient toute la confiance de l'Assemblée et à former un ministère dans la minorité. Les principes du régime parlementaire étaient renversés : à la nécessité de la confiance entre le ministère et l'assemblée, le prince Napoléon substituait la nécessité de la confiance entre lui et ses ministres. Dans le message du 31 octobre 1849, il revendiqua nettement ce droit de choisir librement ses ministres parmi les hommes dévoués à ses idées. Dans les circonstances graves où l'on se trouve, l'accord doit régner entre les différents pouvoirs et cet accord ne peut exister que si par la franchise de leurs explications, ils conservent entre eux une confiance réciproque. Aussi est-ce avec sincérité que le Président veut faire connaître à l'Assemblée les raisons qui l'ont déterminé à changer le ministère et à se séparer d'hommes dont « je me plais à proclamer les services éminents et auxquels j'ai voué amitié et reconnaissance ». S'il est une promesse que le prince ait tenue, c'est celle qu'il faisait d'expliquer avec sincérité la crise ministérielle, et c'est surtout sans détour et sans ambages qu'il déclare à l'assemblée se séparer des ministres parce qu'ils ne pensaient plus comme lui.

« Pour raffermir la République menacée par l'anarchie,... assurer l'ordre plus efficacement qu'il ne l'a été jusqu'à ce jour, pour maintenir à l'intérieur le nom de la France, à la hauteur de sa renommée, il faut des hommes qui, animés d'un dévouement patriotique, comprennent la nécessité d'une direction unique et ferme et d'une politique nettement formulée, qui ne compromettent le pouvoir par au-

cune irrésolution, qui soient aussi préoccupés de ma propre responsabilité que de la leur et de l'action que de la parole. Depuis bientôt un an j'ai donné assez de preuves d'abnégation pour qu'on ne se méprenne pas sur mes intentions véritables. Sans rancune contre aucune individualité comme contre aucun parti, j'ai laissé arriver aux affaires des hommes d'opinions les plus diverses, mais sans obtenir les heureux résultats que j'attendais de ce rapprochement. Au lieu d'opérer une fusion de nuances, je n'ai obtenu qu'une neutralisation de force. L'unité de vue et d'intention a été entravée, l'esprit de conciliation pris pour de la faiblesse. A peine les dangers de la rue étaient-ils passés qu'on a vu les anciens partis relever leurs drapeaux, réveiller leurs rivalités et alarmer le pays en semant l'inquiétude. Au milieu de cette confusion, la France, inquiète parce qu'elle ne voit pas de direction, cherche la main, la volonté de l'élu du 10 décembre. Or cette volonté ne peut être sentie que s'il y a communauté entière de vues, d'idées, de convictions entre le Président et ses ministres, et si l'Assemblée elle-même s'associe à la pensée nationale dont l'élection du pouvoir exécutif a été l'expression. Tout un système a triomphé au 10 décembre, car le nom de Napoléon est à lui seul tout un programme : Il veut dire, à l'intérieur, ordre, autorité, religion, bien-être du peuple; à l'extérieur, dignité nationale. C'est cette politique inaugurée par mon élection que je veux faire triompher avec l'appui de l'Assemblée et celui du peuple..... (1) ».

Cette volonté d'affirmer sa supériorité sur le pouvoir

(1) Message du 31 octobre 1849, *Moniteur* du 1er novembre 1849, p. 3464.

ministériel est si vive chez le prince, et si bien la préoccupation principale du Président, qu'il ne néglige aucune occasion de la proclamer et qu'on la retrouve exprimée, même dans plusieurs messages qui, tel celui qu'il adressa aux Chambres à l'ouverture de la session de 1850, avaient pour but d'apporter une trêve à ses dissentiments avec l'Assemblée et de rassurer le pays en proclamant solennellement son attachement à la loi. Le message produisit un excellent effet, ainsi que le constate la chronique de l'époque. « Nous dirions volontiers que le message est l'œuvre d'une bonne conscience, et c'est par là, c'est parce que ce caractère a frappé tout le monde que le message obtient un si merveilleux succès. Il n'y a point de gouvernement qui ne commette des fautes... S'il s'est rencontré quelques torts dans les détails de la conduite que M. le Président de la République a menée depuis trois mois, il faut avouer que le message couvre tout bien largement. Le calme dont il est empreint, la vigueur avec laquelle il accuse un sens très pratique répondent et de reste à ceux qui s'étaient offusqués trop vite de certaines démonstrations, où l'on pouvait, il est vrai, soupçonner une autre tendance, la tendance au prestige ». Cependant quelques passages en ce document proclament la nécessité d'une politique personnelle et la prépondérance du président : « Lorsque vous êtes arrivés, le pays était encore remué par les derniers moments de la Constituante. Plusieurs votes imprudents avaient créé de grands embarras au pouvoir, les emportements de la tribune s'étaient comme toujours traduits en agitation dans la rue, et le 13 juin vit éclore une nouvelle tentative d'insurrection, qui, quoique facilement

réprimée, fit sentir davantage l'impérieuse nécessité de réunir nos efforts contre les mauvaises passions. Pour les vaincre, il fallait d'abord prouver à la nation que la meilleure intelligence régnait entre l'assemblée et le pouvoir exécutif, imprimer à l'administration une direction unique et ferme, combattre résolument les causes de désordre, ranimer les éléments de prospérité ». Et à la fin de ce message le droit est affirmé de disposer seul de la force armée, ce qui était empiéter sur les droits de l'assemblée à qui appartenait seule, d'après la constitution, le droit de paix et de guerre : « Et surtout si mon nom comme mes efforts ont concouru à raffermir l'esprit de l'armée, de laquelle je dispose seul d'après les termes de la Constitution, c'est un service, j'ose le dire, que je crois avoir rendu au pays, car toujours j'ai fait tourner au profit de l'ordre mon influence personnelle [1] ».

Or, dans le cours de cette même session de 1850, le Président allait avoir une nouvelle occasion de manifester son intention de choisir comme ministres des hommes dévoués à ses idées et à sa politique. Ce fut la révocation du général Changarnier qui la lui procura. A la suite de la publication des instructions données par le général Changarnier aux troupes placées sous ses ordres, et d'après lesquelles l'armée ne devait obéir à aucune réquisition qu'après avoir reçu l'ordre du général en chef, Napoléon Bonaparte interpella le ministère. Le général expliqua que ces instructions avaient pour but « de prendre toutes les précautions pour l'exacte transmission des ordres et pour maintenir l'unité

(1) Suppl. du *Moniteur*, 13 novembre 1850, p. 3247.

de commandement durant le combat » ; et l'Assemblée, à l'unanimité moins trois voix, vota l'ordre du jour pur et simple. Malgré ce vote de confiance obtenu par le général Changarnier, le Président prononça sa révocation, le ministère, interpellé dans les séances des 15, 16, 17 et 18 janvier 1851, fut mis en minorité, et l'ordre du jour suivant était adopté : « L'Assemblée déclare qu'elle n'a pas confiance dans le ministère et passe à l'ordre du jour ». Le lendemain de ce vote le ministère remettait sa démission au Président qui l'acceptait. Tout jusqu'ici avait été conforme aux traditions parlementaires, le président s'en écarta, au contraire, quand il refusa de constituer son ministère en s'appuyant sur la majorité. Dans le message du 24 janvier 1851 il indiqua très nettement, en effet, qu'il n'avait accepté la démission des ministres que par esprit de conciliation, et qu'il n'avait formé qu'un ministère d'affaires, faute d'avoir pu, comme il le désirait, arriver à en former un de caractère et de tendances politiques avec la minorité. Le temps semblait ainsi définitivement condamné du « pouvoir ministériel » supérieur, comme représentation du pays, au pouvoir du chef de l'exécutif.

« Néanmoins la France commence à souffrir d'un désaccord qu'elle déplore. Mon devoir est de faire ce qui dépendra de moi pour en prévenir les résultats fâcheux. L'union des deux pouvoirs est indispensable au repos du pays, mais, comme la Constitution les a rendus indépendants, la seule condition de cette union est une confiance réciproque. Pénétré de ce sentiment, je respecterai toujours les droits de l'Assemblée en maintenant intactes les prérogatives du pouvoir que je tiens du peuple. Pour ne

point prolonger une dissidence pénible, j'ai accepté, après le vote récent de l'Assemblée, la démission d'un ministère qui avait donné au pays et à la cause de l'ordre des gages éclatants de son dévouement. Voulant toutefois reformer un cabinet avec des chances de durée, je ne pouvais prendre ses éléments dans une majorité née de circonstances exceptionnelles, et je me suis vu à regret dans l'impossibilité de trouver une combinaison parmi les membres de la minorité, malgré son importance. Dans cette conjoncture et après de vaines tentatives, je me suis résolu à former un ministère de transition, composé d'hommes spéciaux, n'appartenant à aucune fraction de l'assemblée et décidés à se livrer aux affaires sans préoccupation de parti. Les hommes honorables qui acceptent cette tâche patriotique auront des droits à la reconnaissance du pays (1)..... ».

C'était donc, une fois de plus, l'affirmation de la volonté du président d'avoir des ministres qui fussent ses collaborateurs dévoués et fidèles. L'Assemblée, témoin de toutes ces luttes, qui les laissait s'accomplir sous ses yeux, en sortait aussi diminuée que le ministère, mais cependant pas assez au gré du président, qui résolut de frapper un grand coup, pour la discréditer complètement aux yeux du pays, en n'omettant pas de renouveler sa prétention à l'égard des ministres. Assemblée et ministère seraient ainsi réduits à jouer un rôle secondaire, et il apparaîtrait comme le seul organe essentiel du gouvernement. Aussi est-ce à la nation, bien plus qu'à l'Assemblée elle-même, qu'était adressé le message qui ouvrit la session de 1851. Le pré-

(1) Message du 24 janvier 1851, Suppl. du *Moniteur*, 25 janvier 1851, p. 259.

sident désirait vivement l'abrogation de la loi électorale du 31 mai 1850 et le rétablissement du suffrage universel, le ministère essaya de le faire fléchir; il resta décidé et inébranlable dans sa volonté. Le ministère se retira. Le président en constitua un nouveau, et, dans son message du 4 novembre 1851, il exposa à l'assemblée les raisons qui l'avaient contraint à se séparer de ses anciens collaborateurs, et il le fit avec une grande habileté et de façon à se concilier la masse et la bourgeoisie : il veut la suppression de la loi du 31 mai, qui, sans doute, a pu produire de bons résultats, mais a dépassé le but, puisqu'elle est arrivée à ce résultat inacceptable de supprimer trois millions d'électeurs dont les deux tiers étaient habitants paisibles des campagnes. « Quand le suffrage universel a relevé l'édifice social par cela même qu'il substituait un droit à un fait révolutionnaire, est-il sage d'en restreindre plus longtemps la base? Enfin je me suis demandé si, lorsque des pouvoirs nouveaux viendront présider aux destinées du pays, ce n'était pas d'avance compromettre leur stabilité que de laisser un prétexte de discuter leur origine et de méconnaître leur légitimité. Le doute n'était pas possible, et, sans vouloir m'écarter de la politique d'ordre que j'ai toujours suivie, je me suis vu obligé, bien à regret, de me séparer d'un ministère qui avait toute ma confiance et mon estime, pour en choisir un autre composé également d'hommes honorables, connus par leurs sentiments conservateurs, mais qui voulussent admettre la nécessité de rétablir le suffrage universel sur la base la plus large possible. Il vous sera donc présenté un projet qui restitue au principe sa plénitude en conservant de la loi ce qui dégage

le suffrage universel d'éléments impurs et en rend l'application plus morale et plus régulière. Ce projet n'a donc rien qui puisse blesser cette assemblée; car, si je crois utile de lui demander aujourd'hui le retrait de la loi du 31 mai, je n'entends pas renier l'approbation que je donnai alors à l'initiative prise par le ministère, qui réclama des chefs de la majorité, dont cette loi était l'œuvre, l'honneur de la présenter. Je reconnais même les effets salutaires qu'elle a produits. En se rappelant les circonstances dans lesquelles elle fut présentée, on avouera que c'était un acte politique bien plus qu'une loi électorale, une véritable mesure de salut public, et, toutes les fois que la majorité me proposera des moyens énergiques de sauver le pays, elle peut compter sur mon concours loyal et désintéressé. Mais les mesures de salut public n'ont qu'un temps limité ».

C'est encore pour flatter le peuple aux dépens de l'assemblée qu'il indique que les conditions de résidence de la loi du 31 mai en réduisant le nombre des électeurs arrivent à enlever au peuple, plus souvent qu'il ne conviendrait, l'élection du chef de l'État pour la remettre à l'assemblée, et c'est là une raison de plus pour lui de demander le rétablissement du suffrage universel.

« Indépendamment de ces périls, la loi du 31 mai comme la loi électorale présente de graves inconvénients. Je n'ai pas cessé de croire qu'un jour viendrait où il serait de mon devoir d'en proposer l'abrogation. Défectueuse, en effet, lorsqu'elle est appliquée à l'élection d'une assemblée, elle l'est bien davantage lorsqu'il s'agit de la nomination du président. Car, si une résidence de trois ans a pu paraître une garantie de discernement imposée aux élec-

teurs pour connaître les hommes qui doivent les représenter, une résidence aussi prolongée ne saurait être nécessaire pour apprécier le candidat destiné à gouverner la France. Une autre objection grave est celle-ci : la constitution exige, pour la validité de l'élection du Président par le peuple, deux millions au moins de suffrages et, s'il ne réunit pas ce nombre, c'est à l'assemblée qu'est conféré le droit d'élire. Les constituants avaient donc décidé que, sur dix millions de votants portés alors sur la liste, il suffisait du cinquième pour valider l'élection. Aujourd'hui le nombre des électeurs se trouve réduit à sept millions ; en exiger deux c'est intervertir la proportion, c'est-à-dire demander presque le tiers au lieu du cinquième, et ainsi dans une certaine éventualité ôter l'élection au peuple pour la donner à l'assemblée. C'est donc changer positivement les conditions d'éligibilité du président de la République ».

Le Président se posait donc en face de l'Assemblée comme le gardien des droits du peuple, et se défendait d'être guidé par d'autres sentiments que le souci du bien du pays et une conviction profonde. Il le dit expressément : « On objecte, je le sais, que de ma part, ces propositions sont inspirées par l'intérêt personnel. Ma conduite depuis trois ans doit repousser une allégation semblable. Le bien du pays sera toujours le seul mobile de ma conduite. Je crois de mon devoir de proposer tous les moyens de conciliation et de faire tous mes efforts pour amener une solution pacifique, régulière, quelle qu'en puisse être l'issue. Aujourd'hui rétablir le suffrage universel, c'est enlever à la guerre civile son drapeau, à l'opposition son dernier argument. Ce sera fournir à la France la possibilité de se

donner des institutions qui assurent son repos. Ce sera rendre aux pouvoirs à venir cette force morale qui n'existe qu'autant qu'elle repose sur un principe consacré et sur une autorité incontestable[1] ».

Ce message fut le dernier que le prince-président adressa à l'Assemblée ; car, moins d'un mois après, celle-ci était emportée par le coup d'État du 2 décembre et la Constitution de 1848 disparaissait pour faire place à celle du 14 janvier 1852. Sous ce nouveau régime, le pouvoir personnel du chef de l'État est définitivement consacré ; l'Empereur, jusqu'à l'empire libéral tout au moins, dirige le pays sans contrôle, n'ayant en face de lui que l'ombre d'un pouvoir législatif dépourvu d'autorité et d'initiative.

II. Avec la chute de l'Empire, les communications du pouvoir exécutif et de l'Assemblée nationale reprirent toute leur importance. Il n'y eut pas tout au début de distinction entre les deux pouvoirs législatif et exécutif. La loi des 17 février-14 avril 1871 nomma M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française et décida qu'il exercerait ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée nationale avec le concours des ministres qu'il aurait choisis et présiderait.

En même temps qu'il exerçait ces attributions, Thiers conservait son mandat de député. Il était en quelque sorte comme un premier ministre, et n'était qu'un délégué de l'assemblée chargé d'assurer le fonctionnement du

(1) Message du 4 novembre 1851, *Moniteur* du 5 novembre 1851, p. 2758.

gouvernement et de l'administration. Il avait entrée dans l'Assemblée et pouvait y prendre la parole aussi souvent qu'il le jugeait utile, sur toutes les questions, sans formalités, ni procédure spéciales. Ses ministres ne jouaient à côté de lui qu'un rôle bien effacé; il devait en être nécessairement ainsi, car, étant lui-même responsable, il devait naturellement diriger et défendre lui-même sa politique.

Du reste, M. Thiers n'était alors que chef du pouvoir exécutif. C'est un président du conseil des ministres, d'une nature un peu spéciale, mais qui ne fait pas disparaître sa qualité de ministre; c'est donc un ministre sans portefeuille, il est vrai, mais qui aurait pu s'en attribuer un s'il n'avait eu à assumer une tâche autrement plus lourde que la gestion d'un département spécial : « Vous avez remarqué, sans doute, dit-il lui-même, dans un message du 19 février 1871, que je ne me suis chargé d'aucun département ministériel, afin d'avoir plus de temps pour ramener à une pensée, entourer d'une même vigilance, toutes les parties du gouvernement de la France ». Aussi bien ce message du 19 février 1871 peut-il être considéré, d'une façon incontestable, comme une véritable déclaration ministérielle : il expose simplement la situation de la France et l'œuvre immense à accomplir, il fait appel à l'union et au patriotisme de tous pour oublier un instant les divergences d'opinion et remettre à plus tard les questions de régime pour ne songer « qu'à relever du sol où il gît, le noble blessé qu'on appelle la France. Sans vous apporter aujourd'hui un programme de gouvernement, ce qui est toujours un peu vain, je me permettrai de vous présenter quelques réflexions sur cette pensée d'union qui me dirige et de laquelle je voudrais

faire sortir la reconstitution actuelle de notre pays. Dans une société prospère, régulièrement organisée, cédant paisiblement, sans secousse, au progrès des esprits, chaque parti représente un système politique, et les réunir tous dans une même administration, ce serait, en opposant des tendances contraires, qui s'annuleraient réciproquement ou se combattraient, ce serait aboutir à l'inertie ou au conflit. Mais hélas une société régulièrement constituée cédant doucement au progrès des esprits, est-ce là notre situation? »

Ici surtout, poser la question, c'était la résoudre. Aussi, M. Thiers s'attachait à montrer les désordres causés par la guerre, l'armée détruite, l'unité de la France un instant compromise, les finances ébranlées, l'anarchie presque triomphante, et il s'écriait : « En présence d'un pareil état de choses, y a-t-il, peut-il y avoir deux politiques? Et, au contraire, n'y en a-t-il pas une seule, forcée, nécessaire, urgente, consistant à faire cesser le plus promptement possible les maux qui nous accablent?... Non, Messieurs, pacifier, réorganiser, relever le crédit, ranimer le travail : voilà la seule politique possible et même concevable en ce moment. » Lorsque le pays se sera relevé, lorsque ses malheurs auront été réparés, que les esprits se seront apaisés, alors seulement viendra le moment de peser et de discuter les théories de gouvernement et de rechercher sous quel régime le pays veut vivre; et Thiers de conclure : « Sachez donc renvoyer à un terme qui ne saurait être bien éloigné les divergences de principe qui nous ont divisés, qui nous divisent peut-être encore; mais n'y revenons que lorsque ces divergences, résultats, je le sais,

de convictions sincères, ne seront plus un attentat contre l'existence et le salut du pays [1] ».

Or, en attendant que ce moment arrivât il fallait travailler à donner au pays la paix dont il avait besoin, reconstituer les conseils généraux et municipaux par de nouvelles élections, relever le crédit, réorganiser le travail, et sur tous ces points des discussions se produisaient au sein de l'assemblée dans lesquelles le chef du pouvoir exécutif avait à faire connaître l'avis du gouvernement; il le faisait en intervenant lui-même dans le débat; car il avait le droit d'entrer librement à l'assemblée et d'y parler lorsqu'il le jugeait utile. Cette intervention était fréquente. Aucune question importante n'était débattue devant l'Assemblée sans que Thiers y participât en personne. Qu'il s'agisse de voter la loi municipale ou départementale, d'abroger les lois d'exil et de valider l'élection des princes, de ratifier le traité de paix ou de faire autoriser un emprunt de deux milliards destiné à payer l'indemnité de guerre, toujours il monte à la tribune et toujours son intervention produit les meilleurs résultats. Son éloquence persuasive exerçait sur l'assemblée un effet considérable, ramenait les hésitants, ébranlait les convaincus et faisait adopter des mesures que l'on désespérait de voir voter. « Son intelligence claire, dit son dernier historien, lançait des rayons, sa parole était une arme étincelante; la lumière émanait de lui. Quand il parlait, il faisait pénétrer chez ceux qui l'écoutaient quelque chose de sa vie intense et exubérante. « Ce petit bourgeois qui avait l'âme fière », c'est

(1) Message du 19 février 1871, *J. off.*, 23 février 1871, p. 113.

son mot sur lui-même, a mérité en somme l'éloge singulier qui lui était adressé, non sans hésitation, par un ami qui devint un adversaire : « Vous aurez une grande place dans l'histoire qui n'aura jamais vu un héros, sans épée, changeant le cours des évènements par la simple royauté de son esprit » (1).

Et alors même qu'avec grand esprit, sinon parti pris, on critique cette éloquence et on trouve des défauts dans ces discours, on est contraint d'y relever des qualités incomparables qui assurent le succès : « Il avait, dit M. Lanson, la plus vive intelligence, la plus nettement bornée aussi. Moins métaphysicien encore que M. Guizot, il avait cet esprit de mesure et cet amour de la clarté qui écartent les inquiétudes troublantes et les trop hautes questions : il était à l'aise dans la sphère des choses finies, matérielles, et tangibles, des intérêts et des faits. S'il voulait philosopher et moraliser, il avait la profondeur de Scribe, une autre incarnation du même esprit. Très curieux d'art, il n'était pas artiste, et le grand mouvement littéraire de son temps s'accomplit sans qu'il y comprît rien. Il le disait sur ses vieux jours : le romantisme, c'est la commune ; il l'abhorrait comme une insurrection, il n'y sentait pas l'explosion puissante de l'art et de la poésie. Il n'eut jamais le sens du style : toutes les qualités de propriété, de sobriété, de finesse, de couleur, de proportion dans le maniement des mots, lui sont étrangères. Il parle et il écrit une langue hachée, négligée, toute pleine d'à-peu près, molle et prolixe surtout, qui délaie la pensée

(1) Hanotaux, *Hist. de la France contemporaine*, 1871-1900, t. I. *Le gouvernement de M. Thiers*, 2e éd., 1903, p. 55.

et ne la serre jamais. Mais il est clair, voilà sa qualité éminente et la clef de ses succès : histoire, économie politique, Révolution, Empire, plans de campagnes, finances, question d'Orient, il inonde de clarté tous les sujets, il donne à toutes les incompétences qui l'entendent la joie de ne plus rien trouver d'obscur dans les plus difficiles et spéciales affaires (1) ».

L'assemblée jugeait cependant l'éloquence de Thiers plus entraînante que ne le dit la critique; la preuve en est qu'elle voulut se soustraire à son influence. A ces fins, on le sait, elle résolut de soumettre à certaines conditions le droit pour le chef de l'État de prendre la parole dans les discussions, et de diminuer le plus possible sa responsabilité pour augmenter d'autant celle des ministres. Elle adopta des mesures qu'il faut rappeler, qui avaient pour but d'écarter le chef de l'État de la tribune et étaient édictées uniquement contre M. Thiers. La première fut la loi des 31 août-3 septembre connue sous le nom de Constitution Rivet : en même temps qu'elle donnait à Thiers le titre de président de la République française, la loi décidait qu'il pourrait être entendu par l'Assemblée toutes les fois qu'il le croirait utile, mais il devrait au préalable informer de son intention le président de l'Assemblée. Cette dernière condition ne constitua d'ailleurs pas une entrave bien sérieuse au droit laissé au chef de l'État de prendre la parole à l'assemblée. La règle sous l'empire de cette réglementation continua, en effet, à être la communication orale, l'intervention per-

(1) Lanson, *Hist. de la littérature française*, Hachette, 1895, p. 903.

sonnelle au débat. Ce n'est qu'exceptionnellement et lorsqu'il plaisait au président qu'il s'adressait à l'Assemblée au moyen du message. La Constitution Rivet ne vise, en effet, expressément que la participation orale; elle ne contient aucun texte relativement au droit de message et à ses conditions d'exercice. L'emploi du message sous le régime de cette loi était donc dû à l'initiative personnelle de Thiers. Cependant aucune protestation ne s'éleva jamais au sein de l'Assemblée : cette pratique du message ne pouvait, en effet, manquer de satisfaire pleinement ceux qui avaient voté la loi; elle soustrayait l'assemblée, d'une façon plus effective qu'ils n'avaient osé le faire, à l'influence de la parole de Thiers; elle était même si conforme à leurs idées que, quelque temps après, ils l'érigèrent en règle.

Cependant, malgré les autorisations requises et les complications de procédure accumulées, pour que le président puisse être entendu, l'assemblée ne devait pas réussir à se soustraire à la domination du président. Malgré son titre de président de la République, rien n'était changé au caractère et au rôle de Thiers : responsable devant l'assemblée, il restait un premier ministre responsable, toute souveraineté résidant dans l'Assemblée Nationale : « Le Président de la République d'alors n'est point un représentant investi du pouvoir exécutif par délégation; il n'est point un gouvernant, mais simplement un agent désigné par l'Assemblée, l'agent exécutif supérieur, agissant toujours sous le contrôle de l'assemblée et responsable de tous ses actes devant elle. Le système était absolument logique : toute la souveraineté une et indivisible concentrée dans l'assemblée représentative; point de séparation

des pouvoirs ; un agent supérieur de la hiérarchie exécutive, auquel, par déférence pour sa personne, on a donné le titre de Président de la République[1] ».

En fait, sous la pression des évènements et grâce surtout au talent du titulaire de la présidence de la République, toute la force politique se trouva réunie entre ses mains. La loi du 31 août 1872 aurait peut-être atteint son but si elle avait été dirigée contre un homme autre que celui auquel l'assemblée venait de confier les fonctions de président de la République, ou même peut-être si Thiers n'avait pas eu à présider aux destinées de la France dans des circonstances aussi tragiques. Mais partout des deuils et des ruines, l'invasion étrangère à combattre, la paix à conclure, une paix honorable qui convienne à la France, assez fière encore pour éviter le déshonneur, un gouvernement à créer, la patrie sanglante et désorganisée à restaurer et à relever, telle était la mission immense qui incombait à l'Assemblée. Pour diriger l'Assemblée, pour accomplir cette œuvre, « il fallait à la France un homme qui joignit à l'expérience des affaires, à l'éclat du talent, l'autorité du nom et du caractère et qui, obligeant l'étranger à compter avec lui, s'imposât aussi à la confiance de son pays que l'opiniâtreté du malheur portait à l'universelle méfiance. Cet homme nécessaire s'est rencontré, c'est la seule bonne fortune qu'ait eu la France dans son infortune. Les services qu'il lui a rendus sont de ceux qui triomphent de tous les oublis et de toutes les ingratitudes. Il lui a épargné cette humi-

(1) Duguit, *Études de droit public*, t. II : L'État, les gouvernants, les agents, p. 325.

liation suprême qui est la mort d'un peuple, l'intervention de l'ennemi dans ses affaires intérieures; grâce à lui cet ennemi a été dispensé de procurer un gouvernement à la France. Après la défaite de la Commune est venu le succès de l'emprunt, et la France a poussé un long soupir de soulagement; il lui a paru que sa destinée changeait de face, qu'il y avait encore pour elle quelque chose à espérer dans ce monde. M. Thiers n'a pas seulement pour lui la supériorité du talent et de l'esprit; il a eu le succès, le bonheur, quand il semblait, en vérité, que ce mot ne fût plus français. Elle est grande et légitime, la popularité de l'homme, qui, après une suite inouïe de revers, ramène le premier à son pays, la complaisance de la fortune et lui rend le courage d'espérer (1). »

Aussi, avait-il la confiance de la majorité et du pays; son nom était populaire et connu dans le moindre village; il avait prédit nos malheurs comme en 1848 il avait prédit l'Empire. Il avait la connaissance des affaires et le talent; il était l'homme qu'il fallait pour refaire la France désorganisée socialement et politiquement, pour réparer les misères et les ruines, restaurer le commerce anéanti, relever le crédit, faire revenir la confiance absente, faire cesser l'invasion étrangère et négocier avec l'Allemagne les conditions de la paix; et l'Assemblée subissait son ascendant irrésistible; elle reconnaissait en lui l'homme indispensable, vers lequel se tournaient les yeux de la France et de l'Europe et la crainte de le voir se démettre suffisait à la faire se ranger à l'opinion qu'il préconi-

(1) Chronique de la quinzaine, *Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1871, p. 232.

sait, et à aplanir immédiatement toutes les difficultés.

Ainsi c'est la possibilité de sa démission entrevue qui assura à la séance du 24 août le succès du projet de dissolution de la garde nationale. Thiers étant à la tribune, de nombreuses et fréquentes interruptions coupaient son discours; soudain, à bout de patience, il répondit à ses interrupteurs, en posant la question de confiance : « Au nombre de voix qui s'élèvent contre mes paroles, dit-il, je crois que la confiance dont j'ai besoin est fort ébranlée... Je n'ajoute plus qu'un mot, je sais la résolution que me commande le spectacle auquel j'assiste. Je n'ai rien de plus à dire à l'assemblée ». Ces paroles suffirent à raffermir la majorité, et 488 voix lui accordèrent le vote qu'il sollicitait. C'est également en menaçant l'assemblée de sa démission qu'il obtint d'elle le service de cinq ans malgré son vif désir de le réduire à trois : un moment l'éloquence du général Trochu semblait devoir l'emporter, Thiers sentit que le succès lui échappait, il déclara que « si le vote n'est pas conforme à ses vues, il est prêt à se retirer ». La question de responsabilité ainsi mise en jeu, un trouble immense suivit ses paroles, on lui cria de toutes parts : « Vous n'en avez pas le droit, vous ne pouvez pas vous retirer, la France a besoin de vous ». Il répondit vivement : « Tout le monde est libre, je le suis autant que vous, et je dois l'être davantage parce que j'ai une responsabilité écrasante. Si la loi est mauvaise, dans deux ou trois ans, vous aurez le droit de vous en prendre à moi, comme vous avez eu le droit de vous en prendre à ceux qui ont si légèrement déclaré la guerre. Je m'appuie là-dessus, et je dis que je sortirai profondément affligé de cette enceinte,

si vous ne votez pas les cinq ans ». L'effet de ces paroles avait été décisif, et l'Assemblée avait maintenu à cinq ans la durée du service.

Comment les messages d'un homme jouissant d'une telle considération eussent-ils pu rester sans effet? La possibilité qui lui était laissée d'intervenir lui-même oralement dans la discussion le dispensa souvent de recourir aux communications par messages; néanmoins tous ceux qu'il adressa à l'Assemblée eurent une importance considérable : l'un d'eux même, celui du 13 novembre 1872, fut la cause lointaine, mais réelle de sa chute.

Ce sont des documents très étendus dans lesquels Thiers, avec sa compétence universelle, traite toutes les graves questions que soulevait alors la réorganisation de la France : questions financières et fiscales soulevées par la nécessité de l'emprunt et le paiement de l'indemnité à l'Allemagne; questions sociales résultant de la misère causée par la ruine du commerce, l'anéantissement de l'industrie, la stagnation des affaires ; questions politiques et constitutionnelles sans cesse soulevées et couvant toujours sous toutes les discussions, tout est abordé, tout est traité par lui avec une égale clairvoyance et une égale hauteur de vues. Ses messages peuvent être considérés comme un exposé des faits accomplis et un programme des réformes à réaliser, comme des déclarations gouvernementales plus solennelles faites au début ou à la fin d'une session, fixant la ligne de conduite qui sera tenue et dont chaque partie sera défendue en temps voulu par une participation personnelle et orale à la discussion. Ils sont l'exposé des vues et des idées personnelles de M. Thiers, ils ne sont même pas contresignés par

un ministre. C'est aussi bien qu'en changeant de titre, en devenant président de la République, Thiers n'a nullement vu se modifier sa situation personnelle : responsable devant l'Assemblée, il conserve encore la première place, sa responsabilité efface celle de ses collaborateurs; il est l'âme du conseil des ministres, l'unique directeur de la politique, et ses messages, comme par le passé, restent l'exposé des vues, le véritable programme du gouvernement.

Dans le message, par exemple, adressé à l'Assemblée le 13 septembre 1871 Thiers l'invite à s'ajourner du 17 septembre au 4 décembre, afin que les représentants puissent assister aux élections des conseils généraux qui vont avoir lieu, et que le gouvernement trouve un peu du repos dont il a besoin pour arrêter le programme des travaux de la prochaine session, établir un budget en équilibre et activer la réorganisation pratique de l'armée. Puis, en un exposé de politique générale, il rappelle l'œuvre jusque là poursuivie pour la réorganisation du pays, la lutte contre l'insurrection, le paiement de la rançon à l'ennemi, la libération du territoire : « Voilà depuis près de huit mois ce que nous faisons ensemble, et vous savez que dans ce travail, si votre part est bien grande, la nôtre ne l'est pas moins. » Après quoi, il aborde la question constitutionnelle : reconnaissant que jamais problème plus grand ne se posa devant une nation, il ne se prononce pas encore sur le choix qu'il faudra faire; car il est nécessaire, avant que les représentants du peuple se décident, qu'ils consultent leurs commettants, et soient sûrs de l'opinion du pays : « Ainsi, Messieurs, vous allez vous séparer quelques semaines pour veiller à la réorganisation départementale de

la France, pour en reprendre, ou en modifier s'il le faut, la tradition, vous mettre en tête à tête avec le pays pour régler vos pensées sur les siennes, pendant que le gouvernement emploiera le temps que vous lui laisserez à préparer vos nouveaux travaux [1] ».

Et l'assemblée réunie de nouveau le 4 décembre 1871, le 7, Thiers vint à la séance et lut lui-même un immense message dans lequel il exposait encore la situation générale de la France et les résultats obtenus depuis la conclusion de la paix. Dans un tableau saisissant il dépeint l'état dans lequel le gouvernement de l'Empire avait laissé la France : à l'extérieur, la guerre avec l'Allemagne ; à l'intérieur, l'invasion étrangère et la guerre civile, l'armée anéantie, et une écrasante indemnité de guerre ; et il lui suffit de rappeler toutes ces choses pour qu'on puisse aisément apprécier que « des changements considérables se sont opérés et... la somme des maux singulièrement diminuée ». Abordant ensuite les questions extérieures, le message rappelle les négociations et la conclusion de la convention relative à l'Alsace-Lorraine, et les difficultés relatives aux avantages commerciaux promis en principe à l'Alsace-Lorraine. Au point de vue de la situation intérieure, il parle de l'administration des préfets, des 2.800 élections pour les conseils généraux « opérées au milieu d'un calme profond », dont il juge les délibérations comme ayant révélé le meilleur esprit, et, si elles ont été quelquefois erronées dans leur ensemble, comme ayant été signalées par la modération et par une véritable sa-

(1) Message du 13 septembre 1871, *J. off.* du 14 septembre, p. 3448.

gesse administrative et financière. Et nous pouvons le dire, si tout le monde s'est étonné de nous touver si riches au milieu de nos malheurs, on a pu s'étonner de nous trouver si sages au milieu d'une Révolution ». Poursuivant toujours, il expose la situation financière, les moyens employés pour l'acquittement de l'indemnité de guerre, et il explique la crise monétaire momentanée qui s'est produite à l'occasion des grands efforts qu'il a fallu faire pour payer les deux premiers milliards ; malgré tout, nos finances sont dans un état satisfaisant (1). — Et le message, très long, continue très caractéristique, accusant cette volonté enracinée de M. Thiers de s'immiscer dans la direction du gouvernement au lieu de l'abandonner aux ministres, et de moins tenir le rôle d'un monarque constitutionnel que celui d'un chef du cabinet ayant sa politique et la défendant lui-même (2).

Enfin, après avoir constaté qu'au dedans l'administration se reconstitue, que la mise en vigueur de la nouvelle loi sur les conseils généraux n'a rien amené de regrettable, et que l'ordre ne saurait être sérieusement troublé, Thiers termine son message, sur le sujet brûlant du jour, par des considérations politiques tirées du mouvement des esprits, du jeu des partis et de sa propre situation à la tête du pouvoir : « En terminant ce long exposé, il me reste à toucher un sujet grave, délicat, brûlant. Après avoir parlé de nos affaires du dehors et du dedans, de diplomatie, d'administration, de finances, d'armée, il

(1) Message du 7 décembre 1871, *J. off.* du 8 décembre, p. 4829.

(2) V. dans l'admirable *Étude* de M. Lefebvre, *Sur les lois constitutionnelles de 1875*, p. 6 et s.

semble étrange de dire que je ne vous ai point parlé de politique ou du moins de cette politique ardente du moment qui occupe tous les esprits. Et pourtant, il est vrai que la situation est si extraordinaire, que tous ces objets, diplomatie, finances, organisation militaire, ne semblent pas être la politique, en présence de tant de gouvernements détruits depuis cinquante années et de tant de partis se disputant la création d'un gouvernement nouveau. Mais ici, messieurs, commence votre tâche, car vous êtes le souverain et nous ne sommes nous que des administrateurs délégués pour opérer ce que j'ai appelé la réorganisation du pays. Eh bien, cette politique actuelle ayant pour objet la constitution d'un Gouvernement définitif, c'est vous surtout qu'elle regarde et nous empiéterions sur vos droits si nous prenions à cet égard une initiative précipitée. Quant à moi, accablé de fatigue, et quelquefois de douleur, lorsque je me détourne un moment d'un travail incessant pour penser à nos malheurs, je n'ai accepté qu'une tâche, c'est de réorganiser le pays brisé par sa chute, en refaisant au dehors ses relations, au dedans son administration, son armée, ses finances, en maintenant un ordre rigoureux pendant que cette tâche s'accomplit et en me tenant toujours prêt à vous remettre intact, dans sa forme scrupuleusement et loyalement conservée, le dépôt que vous m'avez confié. Le voilà, en effet, tel que vous me l'avez remis, en partie réorganisé et surtout conformément au contrat passé entre nous. Je vous le remets... Qu'en ferez-vous? Vous êtes le souverain; je ne le suis pas, moi, simple administrateur délégué; vous êtes le souverain, ou le mot de droit n'est

qu'un vain mot, car vous êtes les élus, librement élus du pays (1). ... Vous faire aujourd'hui des propositions sur tout ce qui est constitutif serait de notre part, à mes collègues et à moi, une témérité, une entreprise sur vos droits. Mais nous sommes nous aussi, des élus du pays, et nous avons des devoirs à remplir comme membres de cette assemblée et comme membres du gouvernement. Lorsqu'en soulevant vous-mêmes les graves questions qui préoccupent les esprits vous nous provoquerez à nous expliquer sur leur solution, nous vous répondrons avec franchise et loyauté. ..... C'est contre les partis, leurs passions, même les plus honnêtes, qu'il faut nous aider et dans une situation où une suite de révolutions a laissé sur le sol tant de partis et de subdivisions de partis, vous élever au dessus d'eux à une suprême justice, à une suprême modération, à une suprême fermeté. » Et, poussant,

(1) Thiers jugeait nécessaire de se prononcer nettement en faveur du pouvoir constituant de l'assemblée, lequel était vivement contesté au sein même de l'Assemblée nationale. La majorité prétendait justement que l'Assemblée n'avait été élue que pour trancher la question de la paix ou de la guerre : l'armistice conclu le 28 janvier 1871 « avait pour but de permettre au Gouvernement de la défense nationale de convoquer une assemblée librement élue qui se prononcerait sur la question de savoir si la guerre devait être continuée ou à quelles conditions la paix serait faite »; dès lors, l'opinion sur la forme du gouvernement, était restée indifférente aux électeurs, lesquels n'avaient eu égard qu'aux sentiments du candidat sur la question de la paix ou de la guerre. Si bien que beaucoup de monarchistes devaient leur succès à leurs idées pacifiques; dans ces conditions l'Assemblée élue avec un mandat spécial ne devait pas s'en écarter. Cette manière de voir était cependant erronée, et c'est contre elle que Thiers proteste dans son message. V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 3e édit., p. 442-444.

à l'ordinaire, sa personnalité responsable au premier plan : « Lorsqu'il semblait devoir sortir de vos délibérations des tempêtes, il en jaillit sur-le-champ des volontés d'une haute et profonde sagesse. C'est à la majorité, auteur de ces volontés salutaires que je m'adresse en ce moment; et, tout fatigué que je suis, si dans cette voie de sagesse mon dévouement vous est utile encore, vous y pouvez compter; mais, s'il ne vous est pas indispensable, si votre sagesse n'approuvait pas mes vues à quelque degré, oh ! n'hésitez pas, faites un signe, un seul; et, redevenu ouvrier fidèle et soumis, je vous remettrai l'œuvre que vous m'avez confiée et, grâce au loyal et habile concours de mes collègues, en meilleur état que je ne l'ai reçue... Et je ne m'exprime ainsi que parce que vous tous vous pourrez en dire autant et même plus lorsque le jour sera venu pour nous de reparaître devant le pays. Ce jour-là, il vous devra, il vous rendra des actions de grâces, s'il est juste et il le sera, pour les immenses services que vous lui avez rendus et pour ceux que probablement vous lui rendrez encore[1] ».

Ainsi donc, Thiers laissait l'Assemblée libre de choisir le régime qu'elle jugerait convenable. Pas une seule fois, il n'avait prononcé les mots république ou monarchie. Il s'était borné à affirmer la souveraineté de l'Assemblée et son droit de prononcer sur les questions constitutionnelles. Ce n'est que dans le message du 13 novembre 1872 qu'il précisera et qu'il se prononcera nettement pour la forme républicaine. En fait, c'est cette question du régime qui donna à ce message son importance ; c'est pour y avoir proclamé et défini la République que Thiers a été renversé. Le début

(1) Message du 7 décembre 1871, *J. off.* du 8, p. 4829.

de ce message, long aussi, consacré à l'exposé de la situation financière et économique du pays devait intéresser médiocrement l'Assemblée ; elle avait hâte de voir se terminer la lecture de tous les chiffres destinés à montrer le rendement des impôts, l'amortissement de l'emprunt, la prospérité du commerce; les préoccupations politiques seules obsédaient les esprits et seules les déclarations de Thiers sur le point constitutionnel avaient de l'importance. Aussi c'est au milieu du plus grand silence et d'une émotion inexprimable qu'il fit l'exposé de la situation politique et de la solution qu'elle comportait; il le fit avec clarté et avec fermeté, car il avait cru l'heure opportune : il proclama la République, mais il la dégagea de tout élément révolutionnaire, et il la définit dans la formule bien souvent reproduite : « La République sera conservatrice, ou elle ne sera pas ». Définir la République, lui imprimer ses caractères désirables et nécessaires est, en effet, aux yeux de Thiers, la seule tâche de l'Assemblée : le principe de la République ne pouvait plus être discuté, et la République existait, était le gouvernement de fait du pays, car par elle la France avait été relevée et réorganisée, et c'était s'exposer aux pires malheurs que d'essayer de la renverser; la prospérité et l'avenir du pays étaient, au contraire assurés, si l'on en faisait un régime d'ordre et conservateur, seule condition grâce à laquelle elle pourrait se maintenir.

Les termes du message sont des plus catégoriques :

« Tout gouvernement doit être conservateur, et nulle société ne pourrait vivre sous un gouvernement qui ne le serait pas. La République sera conservatrice ou elle

ne sera pas. La France ne veut pas vivre dans de continuelles alarmes, elle veut pouvoir dormir en paix afin de travailler pour se nourrir, pour faire face à ses immenses charges, et, si on ne lui laisse pas le repos dont elle a indispensablement besoin, quel que soit le gouvernement qui lui refuse ce repos, elle ne le souffrira pas longtemps!..... Qu'on ne se fasse pas d'illusions! On peut croire que, grâce au suffrage universel, et appuyé aussi sur la puissance du nombre, on pourrait établir une République qui serait celle d'un parti! Ce serait là une œuvre d'un jour. Le nombre lui-même a besoin de repos, de sécurité, de travail. Il peut vivre d'agitation quelques jours, il n'en vit pas longtemps. ... Le peuple affolé se jette entre les bras d'un maître d'aventure, il cherche dans le despotisme un remède à l'anarchie, et il paie de la perte de sa liberté les abus qu'il en a fait... Je vous en conjure donc Messieurs, n'oubliez pas ces divers termes si terriblement liés l'un à l'autre : République agitée d'abord, puis retour à un pouvoir qu'on appelle fort parce qu'il est sans contrôle, et avec l'absence complète de contrôle, la ruine est certaine et irrémédiable..... Pour éviter cet humiliant voyage du despotisme à l'anarchie et de l'anarchie au despotisme, semé de hontes et de calamités, il faut fonder une république qui ne soit pas le règne d'un parti, qui n'exclue pas de son sein tout une partie de la nation, mais qui soit le gouvernement de tous, où tous, sans exception jouissent des mêmes avantages et supportent les mêmes charges. » C'était là l'unique préoccupation politique de M. Thiers, la seule République qu'il conçût et désirât voir s'établir en France : « Quant à moi, dit-il, je ne comprends, je n'ad-

mets la République qu'en la prenant comme elle doit l'être, comme le gouvernement de la nation, qui, ayant voulu longtemps et de bonne foi laisser à un pouvoir héréditaire la direction partagée de ses destinées, mais n'y ayant pas réussi par des fautes impossibles à juger aujourd'hui, prend enfin le parti de se régir elle-même, elle seule par ses élus librement, sagement désignés, sans acception de parti, de classe, d'origine, ne les cherchant ni en haut ni en bas, ni à droite ni à gauche, mais dans cette lumière de l'estime publique où les caractères, les qualités, les défauts se dessinent en traits impossibles à méconnaître, et les choisissant avec cette liberté dont on ne jouit qu'au sein de l'ordre, du calme et de la sécurité ! »

Puis, après avoir indiqué que la République n'avait été qu'une forme provisoire et de circonstance donnée par les événements, Thiers montrait à l'Assemblée la nécessité où elle se trouvait de faire enfin œuvre définitive et de fixer le jour et la forme qui conviendraient le mieux pour donner à la République la force conservatrice qui lui était indispensable : « C'est à vous de choisir l'un et l'autre. Le pays, en vous donnant ses pouvoirs, vous a donné la mission évidente de le sauver, en lui procurant la paix d'abord, après la paix l'ordre, avec l'ordre le rétablissement de sa puissance et enfin un gouvernement régulier. Vous l'avez proclamé ainsi, et dès lors c'est à vous de fixer la succession, l'heure de ces diverses parties de l'œuvre de salut qui vous est confiée. Dieu nous garde de nous substituer à vous. ..... Jusque-là comptez sur notre attachement au pays, à vous, à cette chose si chère à nos cœurs qui était avant nous, sera après nous, à la France

qui seule mérite tous nos efforts et nos sacrifices[1] ».

Ce message eut comme première conséquence la modification de la constitution Rivet. Thiers demandait qu'on sortît du provisoire et qu'on réglât les rapports des pouvoirs publics, l'Assemblée saisit l'occasion qui lui était offerte. Elle écarta de la tribune celui qui y montait à tout instant pour faire prévaloir sa politique personnelle, enchaînant ainsi la liberté de l'Assemblée qui craignait par un vote imprudent de se priver de services aussi éminents. Ce fut le but de la loi des 13-19 mars 1873. Les conditions de la loi des 31 août-3 septembre 1871 se trouvèrent renversées : le principe devint la communication par message, l'exception la participation orale au débat. Ces exceptions laissaient cependant une porte si largement ouverte qu'elles seraient arrivées à faire disparaître le principe si un homme doué du tempérament de Thiers eût eu à appliquer la loi. Mais Thiers tomba quelques mois après sa promulgation et fut remplacé par le maréchal de Mac-Mahon peu porté à venir discuter lui-même les mesures politiques ou administratives au sein de l'Assemblée. L'intervention personnelle et orale ne fut donc plus permise que dans des cas limitativement énumérés : le président ne pourrait plus, en principe, être entendu que dans la discussion des lois, dans toutes les interpellations et au sujet de toutes les pétitions qui se rapporteraient à la politique extérieure, ou encore dans les interpellations ayant trait à la politique intérieure et considérées par le conseil des ministres comme se rattachant à la politique générale du gouverne-

(1) Message du 13 novembre 1872, *Journal officiel* du 14 novembre, p. 6978.

ment et engageant ainsi la responsabilité du président de la République. Quant au détail, cette intervention était réglée d'une façon minutieuse, avec toutes les précautions pour que le vote n'ait pas lieu sous l'influence immédiate de la parole du président. Lorsqu'il désirerait prendre la parole dans une discussion, le président devrait informer l'assemblée de son intention par un message; la discussion serait alors interrompue, et le Président n'était entendu seulement que le lendemain. La séance était alors levée et le débat repris à une séance ultérieure ; la délibération devait avoir lieu hors la présence du président de la République (1).

Le Président de la République ne pouvait donc plus dire un seul mot à l'Assemblée sans une autorisation faute de laquelle on lui fermait impitoyablement la bouche (2).

⁂

Cette restriction de l'autorité présidentielle ne fut pas le seul résultat de ce message; il devait avoir une consé-

(1) V. cette loi, art. 4, dans Duguit et Monnier, p. 317.

(2) *M. le président.* — Je dis que la solution de cette question (savoir, quand le Président de la République sera entendu) appartient, non pas au bureau, mais à l'Assemblée elle-même. Tout à l'heure un de nos collègues, M. Raoul Duval demandait à l'Assemblée de décider que le président de la République serait entendu aujourd'hui.

M. Thiers, président de la République. — Je demande...

A droite. — La loi ! la loi ! vous n'avez pas la parole.

M. le président de la République. — Je demande que ce soit demain.

A droite. — La loi ! la loi !

M. le président. — Je crois que le gouvernement, par l'organe de M. le Vice-président du conseil ou d'un de ses collègues, peut parfaitement indiquer à l'Assemblée le moment qu'il préfère. Si M. le Vice-président du conseil désire exprimer son opinion sur ce point, je lui donne la parole.

quence beaucoup plus grave et cependant moins immédiate : la chute de Thiers.

Cette déclaration catégorique, cette reconnaissance de la République comme « gouvernement légal du pays », qui était l'idée dominante du message, causa à l'Assemblée tout entière une grande émotion et une vive surprise, elle déconcerta tous les partis. « L'émotion produite par la lecture de M. le Président de la République, dit le compte-rendu officiel, détermine une grande et générale agitation dans l'Assemblée. La plupart de MM. les représentants se lèvent et sans sortir de leurs bancs se livrent par groupes à des colloques animés ». M. Grévy comprenant qu'il ne pourrait dominer les passions suspendit un moment la séance. Lorsqu'elle fut reprise, contrairement à la pratique suivie jusqu'alors, le message souleva une discussion au sein de l'Assemblée : lors des messages précédents, la Chambre s'était bornée à en écouter la lecture et en avait donné simplement acte au président de la République; mais la principale question traitée dans le message dont il s'agit était trop importante et préoccupait trop tous les esprits, dans l'Assemblée comme dans le pays, pour qu'elle pût être laissée comme les autres sans discussion et sans réponse. Aussi M. Audren de Kerdrel proposa la nomination d'une commission chargée d'examiner le message du président de la République; il déclara qu'il y avait dans le message quelques expressions qui seraient de nature à établir peut-être une équivoque, un malentendu. « Nous

M. le Garde des Sceaux. — M. le Président de la République désire que la séance soit renvoyée à demain.

Séance du 23 mai 1873, *J. off.* du 24, p. 3283.

serions peut-être, d'après M. le Président, plus avancés sur le terrain constituant que je ne le croyais et, quand il n'y aurait que ce doute à éclaircir, j'espère que ma proposition aurait son opportunité et que vous voudrez bien en déclarer l'urgence ». La commission fut élue le 18 novembre, elle avait pour président le duc d'Audiffret-Pasquier; Raoul Duval en était le secrétaire, et Batbie, le rapporteur; elle proposa tôt à l'Assemblée un article unique ainsi conçu : « Une commission de quinze membres sera nommée dans les bureaux à l'effet de présenter dans le plus bref délai à l'Assemblée nationale un projet de loi sur la responsabilité ministérielle ». L'intention était évidente. M. Thiers commençait à devenir dangereux, il fallait l'écarter de la tribune. Il résolut de s'y opposer, et ainsi, le 28 novembre, s'engagea devant l'Assemblée la bataille que l'on a appelée « la bataille du message ».

En réponse au projet de la commission, Thiers demanda nettement l'organisation définitive des pouvoirs publics, et il fit en ce sens déposer par M. Dufaure un projet de loi tendant à la nomination d'une commission de trente membres chargée de présenter à l'Assemblée nationale un projet de loi réglant les attributions des pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité ministérielle. Les positions étaient prises; le lendemain l'engagement décisif eut lieu. Thiers intervint en personne et, pendant son discours, selon le mot d'un huissier de l'assemblée, « les mouches n'osèrent pas voler ». Il n'hésite pas, il dégage le débat de toutes les équivoques dont on voulait l'entourer et il porta la question sur son véritable terrain, sur le terrain constituant. République ou monarchie! il faut choisir, et

pour lui la République s'impose : si, dans la situation actuelle, le rétablissement de la monarchie est encore possible et conserve quelques chances de durée, qu'on le lui dise, il n'hésitera pas à remettre le pouvoir à ceux qui pourraient faire cette restauration.

« Interrompez-moi en ce moment, si vous croyez que l'intérêt du pays est de faire la monarchie aujourd'hui ; faites-moi descendre de la tribune, prenez le pouvoir, ce n'est pas moi qui vous le disputerai... Mais on m'applaudit parce que je suis depuis longtemps très arrêté sur ce point qu'il n'y a aujourd'hui, pour la France, d'autre gouvernement possible que la République conservatrice. C'est là ce qui me vaut une faveur que je n'ai recherchée par aucun désaveu des sentiments de toute ma vie ».

Et il termine son magistral discours par ces mots qui produisirent sur l'Assemblée une sensation profonde : « Si, au lieu d'examiner toutes les questions que comporte le sujet qui nous occupe, on ne veut examiner qu'une seule question qu'on dirige contre moi, eh bien, qu'on émette un vote de défiance ! Quant à moi, quoi qu'on pense, quoi qu'on dise, permettez-moi d'achever par ces mots que vous condamnerez peut-être, que les hommes équitables approuveront, je crois : Je jure devant vous, devant Dieu, que j'ai servi deux ans mon pays avec un dévouement sans borne ». Une fois encore l'éloquence de Thiers l'emportait ; 372 voix contre 335 adoptèrent le projet Dufaure. Mais ce triomphe devait être la cause d'une chute prompte. L'Assemblée était résolue à secouer le joug que Thiers lui imposait : depuis son avènement, il avait agi, presque toujours avec succès par ses discours ou ses messages ;

il avait touché à tous les sujets, organisation administrative et financière, direction politique du pays ; lentement mais avec fermeté, il avait poursuivi son but, l'établissement définitif de la République ; ce faisant il avait heurté les suspicions et les rancunes de l'Assemblée, qui s'accrurent lorsqu'elle le vit si près de réussir. Or, au lendemain du vote du projet Dufaure, il existait contre lui une hostilité sourde, il perdit chaque jour du terrain, la confiance en lui diminua ; il dut aller de concession en concession, accepter avec la loi du 13 mars 1873 « les chinoiseries » que l'on imposait à son droit de prendre la parole devant l'Assemblée, remanier plusieurs fois son ministère pour arriver à se concilier tantôt un groupe tantôt l'autre, gouverner par un véritable jeu de bascule, pour arriver enfin à succomber dans la séance du 24 mai. Ce jour-là, malgré son intervention personnelle, malgré tous ses efforts et l'éloquence qu'il déploya, il ne put ressaisir la majorité. Sa chute était décidée d'avance et on ne l'écoutait que d'une oreille distraite ; on ne lui pardonnait pas d'avoir proclamé la République et d'avoir rendu impossible une restauration monarchique. Il était l'obstacle, il fut sacrifié, et l'ordre du jour pur et simple accepté par le gouvernement fut repoussé par 362 voix contre 348 ; puis, se refusant toujours à voir la réalité des choses, continuant l'équivoque que Thiers s'était efforcé de faire disparaître, l'Assemblée adopta, par 360 voix contre 344, l'ordre du jour célèbre de M. Ernoul repoussé par le gouvernement[1].

(1) « L'Assemblée nationale, considérant que la forme du gouvernement n'est pas en discussion ; que l'Assemblée est saisie de lois constitutionnelles présentées en vertu d'une de ses décisions et qu'elle doit examiner ;

Thiers était battu ; le jour même, à neuf heures du soir, il remettait à la Chambre sa démission de président de la République. Avec une précipitation et un acharnement indignes d'une grande assemblée et injurieux pour le grand vaincu qui avait rendu à son pays de si éclatants services, l'Assemblée nationale procédait moins d'une heure après au remplacement de Thiers, et, par 391 voix sur 392 votants, elle élisait le maréchal de Mac-Mahon.

⁂

II. — Les messages au temps du maréchal de Mac-Mahon.

Soldat beaucoup plus que politicien, le maréchal ne fut plus le directeur principal de la politique. Peu éloquent, il ne songea pas à venir une seule fois au sein de l'Assemblée discuter avec elle. Ainsi disparaissaient les communications orales du chef de l'État ; en même temps, le message perdait tout le prestige que lui avait donné la grande personnalité de Thiers, pour ne conserver encore quelque importance que par suite des événements qui se déroulaient alors et dans lesquels le chef de l'État était contraint d'intervenir. Mais cette intervention elle-même, lorsqu'elle se produisait, amenait-elle le président à se découvrir personnellement et à exposer ses vues et ses idées propres? On peut en douter, et il est permis de se demander quelle est exacte-

— Mais que, dès aujourd'hui, il importe de rassurer le pays en faisant prévaloir dans le gouvernement une politique résolument conservatrice ;
— Regrette que les récentes modifications ministérielles n'aient pas donné aux intérêts conservateurs la satisfaction qu'ilsavaient le droit d'attendre ;
— Et passe à l'ordre du jour. *J. off.* du 25 mai 1873, p. 3315.

ment la part prise par le Président dans la rédaction de ses messages ; peut-être s'en remit-il sur ce point à ses ministres, se bornant à contrôler leurs déclarations et à les signer.

Ainsi, à la suite de la situation indécise qui existait en 1878 entre le cabinet Dufaure et la majorité parlementaire, il fut question un moment d'ouvrir la session des Chambres par un message du Président. M. de Marcère, qui fut un des témoins de la scène qui se passa au conseil des ministres, en fait le récit suivant : « M. Dufaure en conseil des ministres avait dit : M. le Maréchal, dans le cas où le ministère actuel serait encore en fonctions le 14 janvier (jour de la rentrée des Chambres), il y aurait lieu pour lui de se présenter devant le Parlement, avec un manifeste, un message, quelque chose enfin qui soit une entrée en matière et qui permette au ministère de faire connaître la ligne de conduite qu'il se propose de suivre. Vous verrez si vous voulez faire cette déclaration en votre nom. Nous préparerons un programme, nous vous le montrerons et vous choisirez, soit de vous l'approprier, soit de le laisser présenter par le ministère ». A quoi le maréchal répondit : « Quant à ce que vous avez dit du programme nous verrons ce qu'il y aura à faire plus tard » (1). Ce fut définitivement un programme rédigé par M. Dufaure, en ce qui a trait à la politique générale, qui fut lu aux Chambres ; la sobre et sûre relation précédente n'en montre pas moins tout ce que le message avait perdu et combien il était loin d'être encore un acte personnel du chef de l'État. Se tenant ainsi le plus possible à l'écart des affaires, le président de

(1) De Marcère, 1900, *Le seize mai, et la fin du septennat*, I, p. 289.

la République permettait aux ministres de jouer un rôle de plus en plus prépondérant; la responsabilité de ceux-ci recommençait à se dégager et augmentait de tout ce que perdait la sienne; car il est impossible, je l'ai dit, que les deux responsabilités, ministérielle et présidentielle, coexistent sans que l'une arrive à l'emporter sur l'autre; Louis-Napoléon et Thiers, grâce à leurs qualités et à leur talent avaient réussi à diriger les ministres; avec la pratique inaugurée par le maréchal commence, sinon l'abdication, du moins la diminution du prestige de la présidence.

Il faut dire cependant qu'en grande partie imputable à la personne même de Mac-Mahon, ce déclin de la fonction pouvait au début être considéré comme une conséquence de la loi du 13 mars 1873 qui réglait les rapports des pouvoirs publics et plaçait le maréchal dans une situation bizarre. Comme l'a dit très bien M. Duguit, il n'était ni premier ministre ni chef d'État : « Il cesse d'être un premier ministre puisqu'il ne peut plus venir parler librement à l'Assemblée et prendre part aux discussions, puisque les interpellations doivent être adressées aux ministres non à lui; il n'est pas cependant un chef d'État puisque la loi déclare que les questions de politique générale peuvent engager la responsabilité du Président [1] ».

Toute exagération serait, d'ailleurs, quant à ce, contraire aux faits.

Qu'ils fussent l'œuvre personnelle du maréchal, ou qu'ils aient été rédigés sous l'inspiration des ministres, les messages de Mac-Mahon gardent, en effet, une réelle im-

(1) Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 326.

portance. Les partis continuaient la lutte pour le triomphe de leur cause. République ou monarchie, lequel des deux l'emporterait, telle demeurait la seule préoccupation des hommes politiques et du pays, tel le sujet à propos duquel le chef de l'État devait et dut intervenir.

Le premier message, adressé par le maréchal à l'Assemblée le 26 mai 1873, montre avec netteté que pratiquement quelque chose était changé dans les rapports du chef de l'État et de la Chambre, bien que théoriquement ce fût le même régime qui continuât à fonctionner; l'Assemblée n'avait plus devant elle un maître qui cherchait à la dominer et à la diriger, mais un Président de la République qui se laissera diriger par elle, et n'aura d'autre souci que d'être observateur respectueux et fidèle de ses décisions : Le rôle du pouvoir exécutif ne consiste plus à diriger les délibérations de l'Assemblée, mais simplement à faire exécuter et appliquer les lois votées, il devient un rouage administratif, n'intervenant dans la discussion des lois que pour donner sur chaque point une opinion, mais décidé à s'incliner devant la volonté contraire de l'Assemblée.

Voilà la formule du régime, en voici l'aveu : « Pendant que vous délibérez, Messieurs, le gouvernement a le devoir et le droit d'agir. Sa tâche est avant tout administrative, c'est-à-dire d'assurer par une application journalière les lois que vous faites et d'en faire pénétrer l'esprit dans les populations. Imprimer à l'administration entière, l'unité, la cohésion, l'esprit de suite, faire respecter partout et à tout instant la loi en lui donnant à tous les degrés des organes qui la respectent et se respectent eux-mêmes, c'est un devoir étroit, souvent pénible, mais par là même

plus nécessaire à remplir à la suite des temps révolutionnaires. Le gouvernement n'y faillira pas ». Cette idée d'observation soumise des désirs de l'Assemblée qui « doit animer » et réduit le pouvoir exécutif est celle qui avait guidé le maréchal dans le choix de ses ministres : « Appelé par l'Assemblée nationale à la présidence de la République, j'ai exercé sans retard les pouvoirs que vous m'avez confiés et fait choix d'un ministère dont les membres soient sortis de vos rangs. La pensée qui m'a guidé dans la composition de ce ministère, et celle qui devra l'inspirer lui-même dans tous ses actes, c'est le *respect de vos volontés* et le désir d'en être toujours le scrupuleux observateur. Le droit de la majorité est la règle de tous les gouvernements parlementaires. Mais cette règle est surtout d'une application nécessaire dans les institutions qui nous régissent, en vertu desquelles le magistrat chargé du pouvoir exécutif n'est que le *délégué de l'Assemblée* en qui réside la seule autorité véritable et qui est l'expression vivante de la loi ». Après cette discrète, et théoriquement fausse, explication de la chute de Thiers, suivie d'une allusion aux services rendus par celui-ci dans la libération du territoire et la lutte contre la révolution, une politique conservatrice était annoncée, conforme au désir de l'Assemblée : « Dans la politique intérieure, le sentiment qui a dicté tous vos actes est l'esprit de conservation sociale. Toutes les grandes lois que vous avez votées à d'immenses majorités ont eu ce caractère essentiellement conservateur. Quelquefois divisés sur les questions purement politiques, vous vous êtes trouvés aisément réunis sur le terrain de la défense des grands principes fondamentaux sur les-

quels repose la société. Le gouvernement qui vous représente doit donc être et sera je vous le garantis énergiquement et résolument conservateur. » Et, en triste leit-motiv, revient la formule rétrograde : « Je considère le poste où vous m'avez placé comme celui d'une sentinelle qui veille au maintien de l'intégrité de votre pouvoir souverain (1) ».

Dans le cours de la session qui suivit ce message, des délibérations importantes eurent lieu : la discussion des lois constitutionnelles fut ajournée ; la loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation générale de l'armée fut débattue et adoptée ; pour aucune le Président n'intervint soit en personne soit par message. Le message perdait de la sorte de son ancienne importance, car il se bornait à n'être plus qu'une lettre d'enregistrement dans laquelle le président constatait les résultats qui avaient été atteints au cours d'une session, ou tout au plus qu'une simple invitation à des travaux. Aussi bien, dans le message communiqué à l'Assemblée avant sa séparation, le 29 juillet 1873, le maréchal lui donna simplement l'assurance que pendant son ajournement rien ne viendrait troubler l'ordre public, et lui rappela que, grâce à l'accord des partis, la loi sur l'armée avait pu être votée ; il y annonçait aussi la fin de l'occupation étrangère et proclamait le désir de la France de vivre en paix et relations de bonne amitié avec les puissances étrangères (2). Mais nulle part il n'est fait allusion aux questions relatives à la forme du gouvernement, qui sont cependant dans l'esprit de chacun, que l'Assemblée vient d'ajourner, et auxquelles il faudra pour-

(1) Message du 26 mai 1873, *Journal officiel* du 27, p. 3359.
(2) Message du 29 juillet 1873, *J. off.* du 30, p. 5148.

tant arriver. Le maréchal le sentait si bien que, dans le message qu'il adressa à l'Assemblée lorsqu'elle reprit ses travaux, le 5 novembre 1873, il n'hésitait plus à aborder cette question : « A la vérité la tranquillité matérielle n'a pas empêché l'agitation des esprits, et, à l'approche de votre réunion, la lutte engagée entre les partis a redoublé de vivacité. Il fallait s'y attendre. Au nombre des objets que vous avez indiqués vous-mêmes comme devant vous occuper dès la reprise de vos travaux figure l'examen des lois constitutionnelles présentées par mon prédécesseur. Cette attente ramenait nécessairement la question jusqu'ici toujours réservée de la forme du gouvernement. Il n'est donc pas étonnant que ce grave problème ait été soulevé d'avance par les divers partis et traité par chacun d'eux avec ardeur, dans le sens conforme à ses vœux. Je n'avais point qualité pour intervenir dans leur débat, ni pour devancer l'arrêt de votre autorité souveraine; l'action de mon gouvernement a dû se borner à entretenir la discussion dans les limites légales et à assurer en toute hypothèse le respect absolu de vos décisions. Votre pouvoir est donc entier et rien n'en peut entraver l'exercice ».

Cependant, alors que Thiers, dans son message du 23 novembre 1872, avait mis l'Assemblée en face de la nécessité qui s'imposait à elle de sortir du provisoire et lui demandait avec la netteté la plus décisive de doter la France d'un gouvernement, le message du maréchal-président est hésitant et n'ose se prononcer sur l'opportunité d'établir un régime définitif. Ce n'est plus l'œuvre d'un chef d'État conscient de sa force à l'encontre des représentants.

« Peut-être pourtant penserez-vous que l'émotion causée par ces discussions si vives est une preuve que, dans l'état présent des faits et des esprits, l'établissement d'une forme de gouvernement, quelle qu'elle soit, qui engage indéfiniment l'avenir, présente de graves difficultés. Peut-être trouverez-vous plus prudent de conserver à vos institutions le caractère qui leur permet de rallier comme aujourd'hui autour du pouvoir tous les amis de l'ordre sans distinction de parti. Si vous en jugez ainsi, permettez à celui que vous avez élu, sans qu'il ait cherché cet honneur, de vous dire en toute franchise son sentiment. Pour donner au repos une garantie sûre, il manque au régime actuel deux conditions essentielles dont vous ne pouvez sans danger le laisser privé plus longtemps : il n'a ni la stabilité ni l'autorité suffisante ». Sur quoi il explique ce qu'il faut entendre par stabilité et autorité gouvernementale et, indiquant les périls que court un gouvernement qui en est dépourvu, conclut : « Vous songerez à ces périls, vous ferez don à la société d'un pouvoir exécutif durable et fort qui prenne souci de son avenir et puisse la défendre énergiquement[1] ».

Le débat était ouvert; le général Changarnier dépose immédiatement une résolution confiant le pouvoir exécutif pour dix ans au maréchal de Mac-Mahon qui « continuera à l'exercer dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourront y être apportées par les lois constitutionnelles », et demandant en outre la nomination en séance publique et au scrutin de liste d'une commission

(1) Message du 5 novembre 1873, *J. off.* du 6 novembre, p. 719.

de 30 membres chargée d'examiner ces lois. La commission qui fut nommée, présidée par Laboulaye, proposa de continuer ses pouvoirs au maréchal de Mac-Mahon pour une période de cinq ans au-delà du jour de la réunion de la législature prochaine, et de conditionner ces pouvoirs comme auparavant jusqu'au vote des lois constitutionnelles. C'était soumettre l'exercice des fonctions présidentielles à des conditions suspensives que le maréchal lui-même déclara ne pouvoir accepter dans un message adressé à l'Assemblée lorsque s'ouvrit la discussion sur cette question : il considérait comme une marque de confiance de la part de l'Assemblée la prorogation de ses pouvoirs, mais trouvait un délai de sept ans d'une durée beaucoup trop longue : « Au moment où va s'ouvrir la discussion sur la prorogation de mes pouvoirs, je crois qu'il est de mon devoir d'indiquer les garanties sans lesquelles il serait imprudent selon moi d'accepter la tâche redoutable de gouverner un grand pays. Les ministres, conformément aux usages du régime parlementaire, expliqueront les actes du gouvernement devant l'Assemblée qui est leur juge souverain; mais, lorsque mon autorité est mise en question et que ma responsabilité est engagée, personne ne sera surpris que je fasse moi-même connaître ma pensée[1] ».

Tour à tour tous les orateurs les plus illustres de l'assemblée prirent la parole dans cet important débat qui, commencé le 17 novembre, se termina le 19 à onze heures du soir par l'adoption du septennat à 66 voix de majorité. Le lendemain de ce vote l'Assemblée qui, au mot près,

(1) Message du 17 novembre 1873, *J. off.* du 18 novembre, p. 7020.

ne voulait pour l'exécutif que d'un délégué, s'ajourna au 24 novembre. A la reprise de ses travaux, elle reçut du maréchal un message de remerciements : « Je tiens à vous exprimer ma vive reconnaissance pour la haute marque de confiance que vous venez de me donner. En me remettant pour sept ans le dépôt du pouvoir exécutif, vous avez voulu assurer au pays la sécurité, gage nécessaire de sa prospérité. Je répondrai, je l'espère à votre attente; vous trouverez toujours en moi un ferme soutien de l'ordre et un fidèle défenseur des décisions de l'Assemblée nationale[1] ». Puis les événements allèrent leur course : le septennat fut le premier article de la future constitution, et, après plus d'une longue année de luttes et de débats passionnés, où les uns cherchèrent à faire triompher la République tandis que les autres s'efforçaient de restaurer la monarchie, le régime provisoire fit place à un régime définitif, les lois constitutionnelles de 1875 furent adoptées, et la République définitivement établie.

⁂

III. — Le message depuis les lois constitutionnelles de 1875.

Sous le régime de cette nouvelle constitution, le Président de la République ne peut communiquer avec les Chambres que par des messages écrits, soit qu'il veuille exposer aux représentants du pays l'état général des affaires ou faire connaître solennellement son opinion sur une question débattue dans les Chambres, soit qu'il croie nécessaire d'attirer l'attention des Chambres sur les consé-

(1) Message du 25 novembre 1873, *J. off.* du 25, p. 7163.

quences que pourrait avoir le vote d'une loi. Les articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics, disent, en effet : « *Art. 6.* Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre. — *Art. 7.* Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut par un message motivé demander aux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée ».

Au début de ce régime nouveau, le maréchal crut qu'il lui était encore loisible de gouverner comme par le passé et de se servir des prérogatives qui lui étaient conférées par la Constitution; il pensa également, qu'étant donné les circonstances et l'époque agitée dans laquelle il exerçait ses fonctions, il lui était impossible d'abandonner complètement la direction de la politique; ainsi, après le vote de la Chambre sur la publicité des séances des conseils municipaux et sur l'abrogation de la loi sur la presse de 1875, il jugea nécessaire de demander au ministère des explications sur sa politique : le 16 mai 1877, une lettre adressée à cet effet à Jules Simon, président du Conseil, était insérée au *Journal officiel;* le maréchal s'y exprimait ainsi : « L'attitude du chef du cabinet fait se demander s'il a conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir ses vues. Une explication à cet égard est indispensable, car, si je ne suis pas responsable comme lui envers le Parlement, j'ai une responsabilité envers la France dont aujourd'hui plus que jamais je dois me préoccuper[1] ». Le même jour le cabinet Jules Simon, qui

(1) *J. off.* du 17 mai 1877, p. 3690.

avait perdu la confiance du chef de l'État, lui remit sa démission; il fut immédiatement remplacé par un nouveau dont la direction était confiée au duc de Broglie; la Chambre cependant était résolue à ne pas accepter la nouvelle combinaison. « Il était devenu évident depuis très peu d'heures, dit M. de Marcère, que le ministère ne pourrait tenir un instant devant la Chambre surexcitée au dernier point; on ne raisonnait plus ni d'un côté ni de l'autre; tout était à la guerre, et la séance qui allait s'ouvrir s'annonçait grosse d'orage[1]. » Pour laisser calmer les esprits et apaiser les passions, le maréchal résolut de proroger la Chambre pour un mois. La lecture du message prononçant cette prorogation fut coupée de violentes et fréquentes interruptions, et il fallut toute l'autorité et toute l'énergie du président Grévy pour vaincre la résistance de Gambetta qui assiégeait la tribune et voulait parler à tout prix. Dans le message en question le Président exposait sa conduite et les raisons qui l'avaient amené à se défaire du ministère Jules Simon : il avait constitué successivement deux ministères, le premier présidé par M. Dufaure, le second par Jules Simon ; or, ils n'avaient pu, ni l'un ni l'autre, réunir dans la Chambre une majorité solide et avaient échoué sur des points de législation importants; d'où cette conclusion : « Après ces deux tentatives également dénuées de succès, je ne pourrais faire un pas de plus sans faire appel ou demander appui à une autre fraction du parti républicain, celle qui croit que la République ne peut s'affermir sans avoir pour complément et pour conséquence la modification radicale de toutes nos

(1) De Marcère, *op. cit.*, p. 61.

grandes institutions administratives, judiciaires, financières et militaires ». Le maréchal déclarait sa ferme volonté de ne pas se prêter au triomphe de ces idées, mais tout aussitôt se défendait de vouloir apporter des modifications dans les institutions, et il concluait : « Pour laisser calmer l'émotion qu'ont causée les derniers incidents, je vous inviterais à suspendre vos séances pendant un certain temps [1] ».

Le 16 juin, lorsque la Chambre reprit sa session, le maréchal jugea que le calme n'était pas rétabli, que le désaccord subsistait toujours entre lui et l'assemblée, et qu'il convenait de laisser le dernier mot au pays en dissolvant la Chambre.

Conformément à la Constitution, il demanda au Sénat l'assentiment qui lui était nécessaire ; le message qu'il lui adressa à cet effet s'exprime ainsi : « Le mois de prorogation qui vient de s'écouler pouvait servir à apaiser les esprits et à leur rendre le calme nécessaire aux discussions d'affaires. Ce résultat n'a pas été obtenu. A peine la prorogation était-elle prononcée que plus de 300 députés protestaient, dans un manifeste dont vous connaissez les termes, contre l'usage que j'avais fait de mon droit constitutionnel. Ce manifeste a été répandu à profusion. Un grand nombre de ceux qui l'ont signé, l'ont accompagné, soit de lettres à leurs électeurs, soit de discours prononcés dans des réunions nombreuses. Quelques-uns même, à l'abri de l'immunité parlementaire, se sont servis d'expressions telles que la justice a dû sévir contre les journaux qui les reproduisaient. Une telle agitation ne pouvait se

(1) Message du 18 mai 1877, *J. off.* du 19 mai, p. 3798.

prolonger sans causer un trouble profond. Ceux qui s'y livrent ne peuvent s'étonner que je les appelle devant le pays auquel ils se sont eux-mêmes adressés... Aussi je me borne à demander à la Chambre des députés de voter quelques lois urgentes que le patriotisme de tous les partis ne laissera sûrement pas mettre en question. La dissolution ensuite promptement prononcée permettra qu'une Chambre nouvelle convoquée dans les délais légaux se réunisse à temps pour assurer les services de l'exercice prochain ».

Les séances du 21 et du 22 juin furent consacrées à l'examen des conclusions de ce message qui rencontrèrent une vive opposition. Ce fut en vain, on le sait, que Victor Hugo, Jules Simon, Bérenger, Laboulaye firent tous leurs efforts pour empêcher le Sénat d'accorder l'autorisation demandée ; la majorité ne les écouta pas : 149 voix contre 120 émirent un avis conforme à la proposition du président de la République. Le pays fut vivement agité pendant la période électorale; les nouvelles élections furent favorables aux républicains ; Mac-Mahon dont la politique avait ainsi été condamnée par le pays resta encore un an au pouvoir ; ce fut seulement lorsque les élections sénatoriales de 1879 le privèrent de l'appui du Sénat, en amenant dans cette Chambre une majorité républicaine, qu'il donna sa démission.

Les présidents comprirent alors qu'ils ne pouvaient guère plus, à moins de lutter, que jouer un rôle effacé, qu'ils devaient abandonner la direction de la politique au ministère responsable et se soumettre aux volontés des Chambres. « Le chef de l'État, par devoir comme par prudence, devait s'abstenir de toute action politique et person-

nelle. Le maréchal de Mac-Mahon venait de violer cette règle : en sortant de son rôle, il n'avait pas seulement compromis sa personne et créé de sérieuses difficultés à l'exercice ultérieur de son pouvoir ; il avait compromis et diminué le pouvoir exécutif lui-même et la présidence. Ses successeurs, impressionnés par son aventure, allaient pécher par timidité comme il avait péché par témérité[1] ».

Le rôle du président de la République s'est, en effet, singulièrement restreint, sinon de par la loi, du moins de par la tradition, encore qu'à première vue l'étendue de ses pouvoirs soit impressionnante.

Le président de la République est aussi bien, en apparence, presque un monarque constitutionnel à durée limitée : il dispose de la force armée, nomme à tous les emplois civils et militaires, négocie et ratifie les traités ; il a le pouvoir de convoquer et d'ajourner le Parlement, il nomme et révoque les ministres, il a l'initiative des lois concurremment avec les Chambres, il a le droit de dissoudre la Chambre des députés avec l'avis conforme du Sénat ; il a presque un *veto* suspensif dans son droit de seconde délibération. Mais tous ces pouvoirs sont vains, les circonstances ont rendu impossible au président l'exercice de ses fonctions. La présidence de la République n'est plus aujourd'hui qu'une institution discréditée, un « symbole qui plaît au peuple » ; tout le « pouvoir politique » appartient, en réalité, aux deux « organes de représentation qui sont le Sénat et la Chambre des députés[2] ». On l'a bien dit : « La présidence a vu son prestige

(1) Félix Moreau, *Pour le régime parlementaire*, p. 329.
(2) Duguit, *L'État*, t. II, p. 328.

irrémédiablement touché pour cette triple raison que par le mode de son élection, le triste privilège de son irresponsabilité et son état juridique de chef d'État parlementaire, le Président fut, plusieurs fois, dans l'alternative de se soumettre ou démettre, n'est en fait à aucun degré un « représentant », et ne pourrait user de ses pouvoirs formels qu'en ayant l'air de commettre un coup de force[1] ». C'est, au reste, cette idée d'impuissance du chef de l'État que développe une lettre, de M. Casimir-Perier au directeur du *Temps*, qui fit grand bruit à l'époque où elle fut publiée, et qui présente, par la qualité même de celui qui l'a écrite, un intérêt assez grand pour que nous ne croyons pas inutile de la citer : « Le général Billot a trouvé impossible pour le président du Conseil et le ministre de la Guerre de se contredire et d'inviter le Sénat à suivre leur exemple en se déjugeant : il charge le président de la République de le lui demander, car le président de la République ne peut rien par lui-même ; il peut valablement mettre sa signature à côté d'une autre si on le lui demande, mais, sauf sa démission, tout ce qu'il est seul à signer ne constitue qu'un autographe de collection... ... En France, il semble au premier abord que la Constitution de 1875 attribue au chef de l'État à peu près tous les pouvoirs que lui donnait la Constitution de 1848. Quelle erreur ! Le président de 1848 était tout-puissant, le président tel que l'a voulu l'Assemblée nationale est réduit à l'impuissance ; pourquoi cette opposition ? L'article 64 de la Constitution de 1848 donnait expressément

(1) *A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés*, dans la *Revue du droit public*, t. XXIII, mars 1906, p. 7 (Delpech).

au président le droit de nommer et de révoquer ses ministres parce qu'il dispensait du contreseing les actes par lesquels il les nommait ou les révoquait; depuis 1875, même un décret révoquant un ministre doit être contresigné; par qui? c'est ce qui reste à trouver. Si le Maréchal de Mac-Mahon a obtenu la démission de Jules Simon, aucun de ses successeurs n'a cru affirmer son autorité en s'exposant à implorer en vain la retraite d'un ministère. Quand les ministres sont les interprètes des volontés de la majorité du Parlement, il est du reste facile de voir à qui resterait, en cas de conflit entre le président et le cabinet, la victoire finale. La Constitution de 1848 édictait la responsabilité du président, les textes actuels proclament l'irresponsabilité du chef de l'État et la responsabilité des ministres. Parmi tous les pouvoirs qui lui semblent attribués, il n'en est qu'un que le président puisse exercer librement et personnellement, c'est la présidence des solennités nationales. M. le général Billot — et il n'est pas le seul — a oublié que, si la Constitution parle du pouvoir législatif, elle ne prononce pas le nom de pouvoir exécutif et que toutes les attributions en apparence dévolues au Président de la République sont non ses attributions mais celles du pouvoir exécutif. Or le pouvoir exécutif, ce n'est pas le président irresponsable, mais les ministres responsables [1] ».

Les événements, en effet, n'ont pas donné aux vues des constituants une entière réalisation, et, comme le remarque M. Th. Ferneuil : « Un des points sur lesquels la Constitution de 1875 a le plus démenti les intentions et déçu les

(1) Cité dans une *Chronique constitutionnelle de France* (Delpech), de la *Revue du droit public*, t. XXII, juin 1905, p. 375.

espérances de ses auteurs est sans contredit l'étendue des pouvoirs et des attributions du Président de la République. Tandis qu'on avait cru conférer au chef de l'État des prérogatives et une sphère d'action au moins équivalentes, sinon supérieures, à celles d'un souverain constitutionnel et qu'on se préoccupait surtout en 1875 de prendre des garanties contre la dictature éventuelle du Président, le fonctionnement de la Constitution a abouti, depuis trente ans, à un tel amoindrissement des pouvoirs du chef de l'État, à un tel effacement de la fonction présidentielle que son titulaire ne semble plus guère avoir conservé d'autres prérogatives que de présider les solennités nationales ou de quitter son poste avant l'heure en faisant connaître publiquement les motifs de sa démission (1) ».

Le gouvernement républicain a actuellement une durée plus longue que celle des précédents régimes; la forme parlementaire du régime n'a apparemment subi d'autres atteintes que celles qui sont fatales avec un pareil mode de gouvernement. Mais, en réalité, une poussée victorieuse de l'opinion publique a fait considérer le Parlement, et en particulier la Chambre populaire, comme incarnant exclusivement la représentation nationale. En outre, les premiers hommes investis des fonctions présidentielles ont, par leurs erreurs ou par leurs fautes, contribué à faire perdre à la présidence la situation de représentant de la volonté nationale, au profit des Chambres législatives. Et celles-ci, tendant de plus en plus à empiéter sur ce qui échapperait plu-

(1) *La question des pouvoirs présidentiels dans la Constitution de 1875*, dans la *Revue politique et parlementaire*, mai 1905, p. 243 et suiv. (Ferneuil).

tôt à leur compétence pour ressortir à celle de l'exécutif, ont développé leur rôle et même transformé le système de leurs sessions périodiques [1]; bref, elles sont presque devenues permanentes, c'est presque le régime conventionnel, et l'impulsion paraît même actuellement si décidée qu'il n'y a guère lieu de s'attendre à un retour en arrière, car les idées démocratiques font de plus en plus du progrès; le parlement issu du peuple vis-à-vis du gouvernement qui n'en sort pas doit être le maître. C'est la ruine du régime représentatif et parlementaire; c'est l'avènement du gouvernement semi-représentatif; c'est même ce gouvernement qui nous régit, car, si nous avons une Constitution, c'est une autre que nous pratiquons. « Le Parlementarisme n'est plus qu'une façade, il masque un régime conventionnel en voie de construction ». Tel est le fait; les raisons en sont simples : « le Parlement et le monarque constituent deux forces d'origine distinctes, à peu près équivalentes, dont la résultante assure le gouvernement. Dans la république parlementaire de 1875, le chef de l'État ne représente aucun élément de force sociale, il tire son prétendu pouvoir d'une simple élection faite par le Parlement, il n'est qu'un fantôme sans pouvoir objectif. La Constitution a beau le déclarer irresponsable, lui donner le droit d'ajournement, de dissolution, de clôture du Parlement, un véritable *veto* suspensif; ces pouvoirs sont illusoires; ces fonctions il ne peut les exercer [2] ». Toutes les prérogatives constitutionnelles du président, notamment la dissolution des Chambres, la

(1-2) Delpech, *Sessions et immunités parlementaires*, dans la *Revue du droit public*, t. XIX, 1903, p. 277. — Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 22, 177, 187. — Rpr. Esmein, *Deux formes de gouvernement*, 1894, p. 28 et s.

révocation des ministres, sont devenues des fictions.

Quant aux messages, il en est une catégorie dont il est impossible de trouver un seul exemple depuis 1875, ceux par lesquels le chef de l'État demande aux Chambres une nouvelle délibération. Lorsque les constituants élaborèrent les lois qui devaient régler les rapports des divers pouvoirs, ils eurent indiscutablement l'idée de ménager entre les pouvoirs législatif et exécutif un équilibre de force, de permettre à tous deux l'œuvre propre aux représentants, et spécialement de donner au président de la République des pouvoirs qu'il exercerait directement au nom de la nation et comme l'expression de sa volonté personnelle : ils n'allaient point jusqu'à lui concéder un droit de *veto* semblable à celui dont, à la même époque avaient bien fréquemment usé les présidents de la confédération américaine, mais ils lui accordèrent le droit de demander aux Chambres une nouvelle délibération par message motivé. Dans les mains du Président de la République française le droit qui était ainsi conféré devait être une arme inutile : le chef d'un État parlementaire ne peut, en effet, exercer cette attribution que par l'intermédiaire de ses ministres, et, comme le dit Prévost-Paradol, aucun ministre ne pourra se prêter à la mise en pratique de cette prérogative. Le grand publiciste l'avait admirablement dit : « Serait-il utile, de réserver au souverain constitutionnel ou au Président de la République, non pas le droit de *veto* absolu qu'on ne peut soutenir (car ce serait le droit de suspendre ou d'arrêter la vie nationale), mais le droit de réclamer, avant la promulgation de la loi, une nouvelle délibération, avec la nécessité pour la loi d'ob-

tenir cette fois la majorité des deux tiers avant d'être imposée à la sanction royale ou présidentielle? De deux choses l'une : ou ce droit pourrait être exercé directement par le chef nominal de l'État en dehors de la volonté de ses ministres, et alors ce ne peut être qu'une cause de trouble puisqu'on verrait une volonté unique entraver l'action législative de la majorité et qu'il suffirait au chef de l'État d'être appuyé par le tiers plus un des législateurs pour l'emporter définitivement dans sa résistance; ou bien ce droit du chef de l'État ne pourrait être exercé que par l'intermédiaire des ministres eux-mêmes, mais alors on n'en comprend pas l'usage ou l'existence même, puisque dans le gouvernement parlementaire tout désaccord entre le ministère et la majorité doit entraîner la chute immédiate du ministère et son remplacement par les chefs de la majorité nouvelle[1] »? Aussi bien, comme nous l'avons noté, aucun président n'a usé du droit qui lui est reconnu par la Constitution et la procédure parlementaire édictée par le règlement de la Chambre n'a jamais été mise en pratique. Elle est la suivante : « Lorsqu'en vertu de l'art. 7 de la loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics du 16 juillet 1875, le Président de la République demande une nouvelle délibération de la Chambre, le message motivé est imprimé et distribué. La Chambre se réunit dans ses bureaux et nomme une commission sur le rapport de laquelle il est procédé à la nouvelle délibération[2] ».

(1) Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, liv. II, chap. IV, p. 98.
(2) Règlement de la Chambre des députés du 16 juin 1876, art. 33.

Des autres, si l'usage n'est pas complètement tombé en désuétude, c'est un fait que les présidents exercent cette partie de leurs attributions d'une façon bien timide et dans des termes tels qu'ils sont destinés à rester lettre morte et ne peuvent avoir aucune influence dans la pratique. Du reste, le Président de la République est gêné dans l'exercice de son droit par la nécessité du contreseing ministériel. En effet, cette formalité ne laisse pas au président son entière liberté dans la rédaction du message : il faut qu'il se soucie de l'opinion du ministre qui devra le contresigner, et qu'il se mette d'accord avec lui, puisque c'est lui qui en aura la responsabilité devant la Chambre : ainsi, par suite du contreseing, la personne du chef de l'État disparaît derrière le ministre contresignataire, et, si la Chambre a des explications à demander, elle s'adressera, non pas au Président de la République, mais au ministre. C'est ce que déclara le président du Conseil au cours de la discussion qui s'engagea à la suite d'un message de Casimir-Perier [1]. Or, malgré ses inconvénients, la nécessité du contreseing ne saurait être contestée. Elle résulte de ce que les termes du dernier alinéa de l'art. 3 de la loi du 25 février 1875 sont très généraux : « Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un mi-

(1) *J. off.*, Débats parlementaires, Séance du 3 juillet 1894, p. 1154-1155. « *M. le président du Conseil :* On vous demande, Messieurs, de nommer dans les bureaux une commission pour répondre au message de M. le Président de la République.

« L'auteur de la proposition n'a sans doute pas aperçu que le message est contresigné par un ministre; que, par conséquent, c'est la reponsabilité ministérielle qui est en jeu, et que, s'il a des explications à demander, c'est au président du Conseil qu'il doit s'adresser ».

nistre ». Dans la pratique, tous les messages ont été contresignés ; et les Chambres elles-mêmes se sont très formellement prononcées pour la nécessité du contreseing ; notamment à la suite du message du maréchal de Mac-Mahon dissolvant la Chambre ; le message terminé, le président du Conseil lut : « Signé maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta ». *Plusieurs sénateurs à gauche :* Par qui est-ce contresigné? *M. Jules Simon :* On demande le contreseing. *Le président du conseil :* Signé maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, contresigné : le président du conseil des ministres, garde des Sceaux, ministre de la Justice : de Broglie. *M. Bernard :* Il était utile de le dire [1] ». Le message engage en effet la responsabilité du cabinet. Sous la constitution de 1875, le Président de la République est irresponsable, ce sont ses ministres qui répondent de ses actes.

Cette nécessité du contreseing pour les messages a, d'ailleurs, fait naître une difficulté : une des communications du chef de l'État, qui revêt un caractère très personnel, n'est pas, dans la pratique parlementaire, contresignée, c'est celle par laquelle le président porte sa démission à la connaissance des Chambres ; aussi s'est-on demandé si elle constitue un véritable message, ou si elle n'est qu'une simple lettre.

Pour M. Esmein [2], « la démission est un acte éminemment personnel, par lequel le citoyen investi de la présidence abdique celle-ci et dépose les pouvoirs qu'elle entraîne. De là des différences juridiques. Le message doit être contresigné et lu à la tribune par unm inistre. La let-

(1) Séance du 16 juin 1877, *J. off.* du 17, p. 4431.

(2) Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 3e édit., p. 489, note 2.

tre de démission, au contraire, n'a pas besoin d'être contresignée, et c'est le président de chacune des Chambres qui en donne lecture, en cela la pratique suivie me paraît correcte ». C'est donc une simple lettre. Nous serions plutôt porté à nous ranger à l'opinion de M. Pierre, qui considère que « la démission doit être donnée par voie de message adressé aux deux Chambres [1] ».

Le texte de la Constitution est, en effet, formel : « Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par des ministres ».

Si donc l'on admet que le Président donne sa démission par une simple lettre, il viole la Constitution ; or, lorsqu'il y a doute sur la nature d'un acte, il est inadmissible, nous semble-t-il, de l'interpréter dans un sens défavorable. Au reste, tous les hommes politiques parlent toujours de message lorsqu'ils parlent de démission du chef de l'État.

Lors de la démission de Thiers, M. Dufaure montant à la tribune dit : « Ainsi que j'ai eu l'honneur de vous l'annoncer à la fin de votre dernière séance, nous nous sommes retirés, mes collègues et moi, par devers M. le Président de la République. Nous lui avons remis nos démissions, il a bien voulu les accepter, et il m'a remis en même temps le *message* que je transmets à M. le président de l'Assemblée [2]. » Ce message n'était autre que la démission de Thiers. — Le maréchal de Mac-Mahon entendait de même adresser un message aux Chambres lorsqu'il donna

(1) Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, n° 336, p. 314.

(2) Séance du 24 mai 1873, *J. off.* du 25 mai, p. 3318.

sa démission ; il le dit expressément au conseil des ministres qui la précéda : « J'ai vu M. Dufaure, je l'ai entretenu de la situation actuelle et je lui ai déclaré que j'étais disposé à me retirer. Je ne crois pas que depuis lors il y ait eu de changement. D'ailleurs, le public est prévenu de ma résolution ; en aucun cas je ne pourrai rester. Je ne vois pas par qui je serai soutenu ; je ne prendrai pas d'autre ministère que vous, et dans cet état de choses je n'ai qu'à donner ma démission. Je vous la donne sous forme de *message* adressé aux Chambres[1] ».

Encore, lors de la démission du président Grévy, M. Rouvier, président du Conseil, s'exprima ainsi : « Messieurs, nous avons eu l'honneur de faire connaître à M. le Président de la République les deux ordres du jour votés simultanément dans les deux Chambres. Après mûr examen, M. le Président de la République a jugé que cette double manifestation est de nature à modifier ses résolutions. Il fera connaître demain au pays par un *message* adressé au Sénat et à la Chambre des députés son sentiment sur la situation qui lui a été faite et sur les résolutions qu'il a dû prendre[2] ».

Au surplus, la forme même en laquelle sont rédigées ces démissions n'est pas indifférente à consulter pour résoudre la difficulté qui nous occupe ; la forme peut, en effet, servir souvent avec avantage à caractériser la nature intrinsèque d'un acte. Or, la forme de ces communications semble bien indiquer que c'étaient des messages.

(1) De Marcère, *Le seize mai*, p. 317.

(2) Séance du 1er décembre 1887, Supplément du *J. off.* du 2 décembre, p. 2097.

Les démissions de MM. Thiers et de Mac-Mahon avaient, il est vrai, l'aspect d'une lettre ; elles portaient en tête : M. le président du Sénat ou M. le président de la Chambre, et se terminaient par une formule de courtoisie. Mais la démission du Maréchal au moins était accompagnée d'explications et de considérations politiques : il avait jusqu'alors approuvé toutes les lois présentées par le ministère et donnant satisfaction à l'opinion publique, mais il refusait de souscrire aux mesures qu'il lui proposait à l'égard des grands commandements militaires. « En présence de ce refus, le ministère se retire, tout autre ministère pris dans la majorité des assemblées m'imposerait les mêmes conditions »... Il s'ensuit qu'au fond cette lettre était un véritable message. Quant aux démissions de M. Grévy et de M. Casimir-Perier, elles sont des messages en la forme et au fond : elles sont adressées à MM. les députés ou MM. les sénateurs, font allusion aux événements et aux circonstances, et se terminent par cette phrase : « Je dépose sur le bureau de la Chambre des députés (ou du Sénat) ma démission des fonctions de Président de la République Française ».

Il a manqué, il est vrai, chaque fois, à tous ces actes le contreseing ministériel exigé pour les messages visés à l'art. 3, L. 25 févr. 1875. Mais cela ne suffit pas, croyons-nous, à les faire considérer comme de simples lettres. Sans doute il eût été beaucoup plus correct de se conformer au texte constitutionnel et de faire contresigner les messages de démission tout comme les autres; mais il y a dans ce cas des circonstances tout à fait exceptionnelles qui, dans une certaine mesure, peuvent justifier et excuser cette dé-

rogation à la règle générale. Lorsque la loi exige qu'un ministre contresigne un acte du Président de la République, elle entend indiquer par là que le ministre faisant s en l'acte de son chef irresponsable en accepte la responsabilité; or, lorsque cette responsabilité ne peut pas être mise en jeu, le contreseing est superflu, il devient inutile de l'exiger; et c'est précisément ce qui arrive en cas de démission du chef de l'État. Si ce sont des motifs d'ordre politique qui mettent le Président de la République dans la nécessité de se retirer, ou bien son ministère est d'accord avec lui, ou bien ils sont en désaccord. Dans le premier cas, puisque le Président de la République irresponsable croit devoir se retirer, à combien plus forte raison le ministère, devra-t-il céder la place à un nouveau ministère pris dans la nouvelle majorité; si donc on exigeait la signature d'un ministre, elle ne pourrait être donnée que par un démissionnaire, c'est-à-dire par quelqu'un qui ne peut plus encourir de responsabilité. Le raisonnement est sûr. Si, au contraire, le ministère et le Président sont en désaccord, puisque le chef de l'État se retire, c'est que le ministère et les Chambres sont en communion d'idées; il n'y a dès lors pas à prévoir qu'une question de responsabilité soit soulevée, et il semble que ce soit imposer au Président de la République une humiliation inutile, surtout aujourd'hui où la fonction présidentielle est réduite au cérémonial, que de le contraindre à aller demander à son vainqueur la consécration officielle de sa défaite. Si enfin ce sont des raisons purement privées qui obligent le président à résigner ses fonctions, à quoi bon le contreseing d'un ministre, puisque ce sont des motifs qui

ne peuvent se discuter et qui ne risquent d'engager la responsabilité de personne.

M. Esmein, il est vrai, ajoute une autre considération. Pour lui il n'y a qu'une simple lettre parce que l'acte auquel elle s'applique est un acte de la personne, et non pas un acte de la fonction. Ceci est vrai pour le cas où le chef de l'État se retire pour des motifs personnels; mais, lorsqu'il se retire devant les événements politiques, ce qui est le cas le plus fréquent (1), c'est une subtilité, pensons-nous, que de soutenir qu'il y a un acte de la personne. Lorsqu'en effet le Président de la République est en désaccord avec les Chambres, il a deux moyens de trancher le conflit : il peut dissoudre la Chambre et appeler le pays à se prononcer, ou, s'il préfère éviter toute difficulté, se démettre. S'il s'arrête à la première solution, le doute ne saurait exister, il n'accomplit pas un acte de la personne; pourquoi alors considérer la décision qu'il prend de se retirer comme n'étant pas un acte de la fonction? Serait-ce parce que la Constitution contient un texte reconnaissant formellement au Président le droit de dissolution? Mais outre qu'il est à peine nécessaire de faire remarquer qu'il n'est pas besoin de texte pour permettre à quelqu'un de quitter des fonctions que nul ne peut l'obliger à conserver malgré lui, il y a dans la Constitution des textes qui consa-

(1) Sur quatre Présidents de la République qui ont démissionné, trois se sont retirés devant un vote du Parlement : Thiers, Mac-Mahon, Grévy. Le quatrième, M. Casimir-Perier, s'est retiré pour des raisons demeurées jusqu'ici inexpliquées, et qui pourraient bien être politiques, quoiqu'il en ait invoqué de personnelles, savoir l'incompatibilité de son caractère avec les fonctions qu'il remplissait.

crent ce droit au moins implicitement. Ainsi l'avant-dernier alinéa de l'art. 3 de la loi du 16 juillet 1875 dit : « En cas de décès ou démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement de plein droit ».

Ainsi, à notre avis, les lettres de démission du chef de l'État sont de vrais messages. Ce sont même, à l'heure actuelle, les seuls messages qui, étant donné la gravité de l'acte qu'ils consacrent, présentent quelque importance. Les autres messages adressés aux Chambres ne sont que de simples lettres de remerciements au Congrès, avec un exposé très général, très court, et toujours le même à peu de choses près, de la situation du pays, renfermant uniquement un programme général et vague de réformes présentées comme propres à assurer le progrès matériel et moral du pays. Ainsi dans le message adressé aux Chambres lors de sa première élection, le président Grévy annonce « que dans les projets de lois qu'il présentera aux votes des Chambres et dans les questions soulevées par l'initiative parlementaire, le gouvernement s'inspirera des besoins réels, des vœux certains du pays, d'un esprit de progrès et d'apaisement, et se préoccupera surtout du maintien de la tranquillité, de la sécurité, de la confiance, le plus ardent des vœux de la France, le plus impérieux de ses besoins[1] ». Réélu en 1886, il proclame dans son message la stabilité et la nécessité de la République : « Instruite par une longue et sûre expérience, (la nation) sait que la République qui l'a relevée de ses désastres est aujourd'hui plus que jamais

(1) *J. off.*, 7 février 1879, p. 819.

son gouvernement nécessaire, le seul capable d'assurer son repos, sa force et sa grandeur, le seul qui puisse durer parce qu'il est le seul approprié à son état démocratique et seul conciliable avec la souveraineté nationale. La France veut la stabilité de son gouvernement. Cette stabilité si désirable dépend de la constitution d'une majorité gouvernementale, l'impérieux besoin de l'heure présente. Elle est assurée si les amis de la République savent le vouloir, qu'ils se concentrent sur le terrain qui leur est commun; il est assez large et assez fécond pour qu'ils puissent tirer par leur union toutes les satisfactions à donner aux besoins et aux vœux du pays [1] ». Obligé de démissionner, Grévy est remplacé par Carnot, qui, dans son message, fait appel à la concorde, à l'union, à l'entente des partis pour s'occuper de tout un programme de travail et de réformes qu'il énonce : « Le gouvernement s'efforcera de rendre facile l'accord nécessaire de vos volontés en vous appelant sur le terrain commun des intérêts moraux et matériels de la nation. Avec l'apaisement, la sécurité, la confiance, il voudra assurer au pays les réformes politiques destinées à encourager le labeur national, à fortifier le crédit, à amener la reprise des affaires et à préparer les grandes assises industrielles de 1889. Il se préoccupera des mesures qui touchent les conditions du travail et de l'hygiène, de la mutualité et de l'épargne. Il s'attachera à l'amélioration des finances, au sérieux équilibre des budgets, à la simplification du fonctionnement administratif et judiciaire et à l'irréprochable gestion des affaires publiques. Il fera dans ses

(1) *J. off.* du 15 janvier 1886, p. 10.

préoccupations une large place à ses armées de terre et de mer dont l'honneur et les intérêts nous sont particulièrement chers [1] ». Il se peut qu'il y ait là un programme de gouvernement ; mais ce pourrait être le programme de tous les gouvernements, et il y manque en tout cas l'affirmation d'une personnalité et du souci pour le chef de l'État d'avoir dans les limites constitutionnelles, sa politique propre.

C'est toujours le même vague et la même imprécision qui caractérise le message de Félix Faure : « La France ne confond pas l'agitation stérile avec la poursuite incessante du progrès. Forte de sa probité, fière de ses épargnes, sensible à toute idée généreuse, elle n'est l'esclave d'aucune idée préconçue; mais elle ne se désintéresse d'aucun des grands problèmes qui, dans le monde entier, passionnent les esprits. Rechercher les solutions que comportent ces problèmes pour les adapter au génie national, à nos traditions, à nos mœurs, telle est l'œuvre essentielle que vous avez à poursuivre. Toutes les bonnes volontés s'uniront dans une pensée de conciliation, d'apaisement et de justice sociale pour préparer, par la concorde générale et la fraternité républicaine, le développement continu du bien-être matériel et moral [2] ». Moins sonore, mais tout aussi imprécis est le message que M. Loubet adresse après son élection : « L'Assemblée Nationale a marqué nettement dans la journée du 18 février son désir de réaliser l'apaisement des esprits et de rétablir et faire durer l'union des républicains. Passionnément attaché aux principes de la

(1) Supplément du *J. off.* du 14 décembre 1887, p. 2125.
(2) *J. off.* du 29 janvier 1895, p. 73.

Révolution française et au régime de liberté, j'aurai pour préoccupation constante d'aider le Parlement dans cette œuvre nécessaire de tolérance et de concorde... La France sûre d'elle-même pourra travailler avec calme à la solution des problèmes qui intéressent le bien-être matériel et moral des citoyens et continuer son œuvre pacifique et féconde aussi bien dans le domaine des idées, des sciences, des arts, que dans celui du travail économique sous toutes ses formes, agriculture, commerce, industrie[1] ».

Récemment, enfin, dans son message, M. Fallières n'a pas rompu avec la tradition de ses prédécesseurs, il compte sur le génie bienfaisant de la France. « A l'intérieur où l'ordre public repose sur le principe intangible de l'obéissance à la loi, le génie bienfaisant de la France continuera d'aider au développement régulier de notre activité commerciale, industrielle et agricole. Il ne cessera pas d'animer de son souffle rénovateur les sciences, les lettres et les arts qui sont comme la parure de la République[2] ».

Seul parmi les messages d'avènement, celui de M. Casimir-Perier fut assez net et énergique. Il y laissait entrevoir qu'il n'avait pas l'intention de continuer à jouer le rôle effacé de ses prédécesseurs et qu'il entendait user des pouvoirs que lui conférait la Constitution. Aussi son message eut dans toute la France, et même au dehors, un retentissement trop grand pour qu'on puisse en méconnaître la portée et pour que nous ne croyons pas nécessaire cette fois d'en reproduire tout le texte : « Appelé par l'Assemblée

(1) *J. off.* du 22 février 1899, p. 471.
(2) *J. off.* du 21 février 1906, p. 881.

Nationale à la première magistrature du pays, je ne suis pas l'homme d'un parti, j'appartiens à la France et à la République. Un crime odieux que la conscience nationale flétrit a enlevé à la patrie le citoyen intègre qui fut pendant sept années le gardien vigilant de nos institutions. Puisse le souvenir de ce héros du devoir m'inspirer et me conduire. Le poids des responsabilités est trop lourd pour que j'ose parler de ma reconnaissance. J'aime trop ardemment mon pays pour être heureux le jour où je deviens son chef. Qu'il me soit donné de trouver dans ma raison et dans mon cœur la force nécessaire pour servir dignement la France. L'acte de l'Assemblée Nationale assurant en quelques heures la transmission régulière du pouvoir a été aux yeux du monde une consécration nouvelle des institutions républicaines. Paris, que le gouvernement de la République remercie, a fait aujourd'hui une admirable démonstration de gratitude et de respect. Un pays qui, au milieu de si cruelles épreuves, se montre capable de tant de discipline morale et de tant de virilité politique saura unir ces deux forces sociales sans lesquelles les peuples périssent : la liberté et un gouvernement. — Résolu à développer les mœurs nécessaires à une démocratie républicaine, c'est à d'autres mains que j'ai le ferme dessein de remettre dans sept ans les destinées de la France. Aussi longtemps qu'elles me seront confiées, respectueux de la volonté nationale, et pénétré du sentiment de ma responsabilité, j'aurai le devoir de ne laisser ni méconnaître, ni prescrire les droits que la Constitution me confère. — Sûre d'elle-même, confiante dans son armée et sa marine, la France qui vient de recevoir des gouvernements et des peuples

d'unanimes et touchants témoignages de sympathie, la France peut, la tête haute, affirmer son amour de la paix; digne d'elle-même, elle demeurera le grand foyer de lumière intellectuelle, de tolérance et de progrès. Le Sénat et la Chambre des députés sauront répondre au vœu du pays en se consacrant à l'examen de toutes les mesures qui peuvent servir au bon renom de la France, développer son agriculture, son industrie, son commerce, fortifier encore le crédit public. Le Parlement saura prouver que la République, loin d'être la rivalité stérile des ambitions individuelles, est la recherche permanente du mieux matériel et moral; elle est l'expansion nationale des pensées fécondes et des nobles passions, elle est par essence le gouvernement qui s'émeut des souffrances imméritées et dont l'honneur est de ne jamais décevoir ceux auxquels elle doit autre chose que des espérances.

C'est à servir ces idées que le gouvernement vous convie. Le cœur de la France les a inspirées à ses représentants. Pour en préparer le triomphe, unissons nos efforts. Le passé donne des enseignements, mais c'est vers l'avenir que la France tourne ses regards : comprendre son temps, croire au progrès et le vouloir, c'est assurer l'ordre public et la paix sociale (1) ».

Les thèmes classiques, et sans nul doute nécessaires, se retrouvent dans ce morceau de littérature politique ; il n'en demeure pas moins à celui-ci le caractère extraordinaire de réclamer pour son auteur à charge de responsabilité une collaboration à la définition de la volonté natio-

(1) *J. off.* du 4 juillet 8194, p. 1153.

nale et un libre exercice de la prérogative gouvernementale. Aussi ce message causa une assez grande surprise à la Chambre, et l'on cria de suite à la dictature, tant est enracinée en France l'idée qu'un chef d'État ne doit avoir ni volonté, ni idée personnelle. M. Vaillant, en demandant la nomination d'une commission pour préparer une réponse au message, disait : « Quelle que soit la valeur des déclarations que vous venez d'entendre, vous ne nierez pas que l'opinion reste incertaine, inquiète; elle se demande quel est le sens de l'élection à la présidence de M. Casimir-Perier. La réaction célèbre cette élection comme la restauration du pouvoir personnel et la fin du régime parlementaire républicain. Il vous appartient de rassurer l'opinion publique ». Et M. Millerand s'exprimait ainsi : « J'indique simplement qu'il doit être permis à la Chambre au moment où l'on restaure la politique personnelle de lui opposer la politique du suffrage universel[1] ».

***

Arrivé au terme de cet exposé, si nous cherchons à résumer les résultats du message en France, nous constatons qu'il aboutit en 1848 à l'établissement du gouvernement personnel; — que son importance dans la période de 1870 à 1875 eut cet effet de faire prendre par l'Assemblée Nationale une série de mesures destinées à combattre l'action constante et le rôle de premier plan du chef de l'État et amena la chute de Thiers; — enfin que, de 1875 à nos jours, il paraît n'être plus un acte de gouvernement,

(1) Séance du 3 juillet 1894, *J. off.* du 4 (Débats parlementaires, 1154-1155).

mais simplement l'accomplissement du devoir de courtoisie qui veut que tout élu témoigne en un document sa reconnaissance à l'électeur. Il y a donc importance décroissante, dégénérescence.

Cet affaiblissement progressif du message ne tient vraisemblablement pas, comme on pourrait être tenté de le croire, à une diminution dans la valeur des hommes appelés à occuper la magistrature suprême; Thiers lui-même ne pourrait plus donner aujourd'hui au message l'ampleur et l'importance qu'il leur a données. C'est qu'il y a dans nos institutions quelque chose de changé. Le chef de l'État ne représente plus, comme en 1848 et au temps de Thiers, une force sociale.

En 1848, nous l'avons vu, la plus grande partie de la force politique résidait dans le président; son origine, son prestige personnel et héréditaire faisaient déjà de celui-ci une puissance politique; mais sa force s'augmentait encore du fait qu'il possédait, au même titre que le Parlement, la qualité de représentant du peuple dont il était l'élu direct; il avait donc, comme le Parlement, et plus que lui, puisque le pays entier participait à son élection, la force que donne le nombre; aussi dans la lutte entre le Parlement et lui où tous deux prétendaient à l'exercice de toutes les prérogatives qui s'attachent à la qualité de représentant, il n'est point étonnant que l'avantage soit resté au Président.

Avec Thiers, un des éléments de force du Président de 1848 faisait défaut : la force que donne l'hérédité; mais Thiers conservait la force qui vient de la qualité de représentant du peuple. Or, cette force il l'avait certainement : chef du pouvoir exécutif ou Président de la République, il

conservait sa qualité de député ; de plus, si son choix par l'Assemblée peut paraître en faire le délégué de celle-ci, en fait, elle ne le choisit que parce que son nom et que son élection comme député par plusieurs départements, lui avait donné, en quelque sorte par avance la consécration du peuple. Cependant cette force était déjà moins énergique que celle que possédait Louis-Napoléon : l'Assemblée Nationale représentait une force avec laquelle il fallait compter ; et c'est pour cette raison qu'elle put, par des mesures successives, écarter le chef de l'exécutif de la tribune.

Avec le système de l'élection par le Parlement, admis dans la Constitution de 1875, les choses se sont aggravées. Les constituants avaient voulu établir un pouvoir fort, et ils étaient convaincus d'y être arrivés ; ils avaient entendu que le Président de la République pût avoir une volonté propre, au besoin différente, et même contraire de celle du Parlement ; ils ne lui en ont pas donné les moyens, et la logique du gouvernement parlementaire, qui a abouti à faire exercer par les ministres toutes les attributions du président, privé de la responsabilité qui est la condition indispensable de la liberté, a été plus forte que l'intention des constituants ; et c'est un double fait, regrettable comme un démenti à la théorie littéraire et à l'essence des choses, que le Président est dans tous les cas, sinon l'agent des assemblées, du moins lié à elles par la reconnaissance, et que les premiers présidents eurent cette triste fortune de transmettre la présidence diminuée à leurs successeurs. Bref, « le chef de l'État ne représente plus aucune force sociale ; il tire son pouvoir d'une simple élection faite par le Parlement ; il n'est qu'un fantôme sans pouvoir effec-

tif [1] ». Toute la force politique se concentre dans le Sénat, et surtout, de plus en plus, dans la Chambre des députés qui représente le peuple, c'est-à-dire le nombre, la véritable force sociale actuelle, attendu que « la force du nombre et la puissance des associations sont les deux grandes forces des démocraties modernes [2] ».

(1) Duguit, *L'État*, t. II, p. 328.

(2) Duguit, *op. cit.*, p. 329. — Rpr. Barthélemy, *Le pouvoir exécutif dans la Constitution française*, dans la *Revue des Idées*, 15 mars 1905, p. 235-239.

II

LE MESSAGE AUX ÉTATS-UNIS

I. Du rôle et de l'œuvre des présidents américains. — A la différence de ce qui s'est produit pour la présidence française, la présidence américaine n'est pas une institution sans force obligée d'abdiquer devant le Parlement. Le Congrès aux États-Unis est loin d'avoir un contrôle effectif de l'administration générale ; il est comme frappé de faiblesse et dénué de force sociale (1). La séparation des pouvoirs, conçue par les constituants de Philadelphie d'une manière aussi stricte que par les politiques français de 1791, a entraîné un effet inverse, l'affermissement et l'extension du pouvoir présidentiel : malgré toutes les précautions prises par la Constitution pour que les deux pouvoirs exécutif et législatif ne puissent jamais se rencontrer et n'aient entre eux que des rapports écrits, le Président est arrivé à diriger le Congrès, à influer sur la législation et à être le véritable gouvernant. Et cette idée que le Président doit seul donner l'impulsion à toute la vie politique est si bien entrée dans les mœurs américaines, qu'aux États-Unis l'on

(1) Boutmy, *Psychologie politique du peuple américain*, 1902, p. 220-227.

ne comprendrait pas qu'il en fût autrement et l'on ne concevrait pas un président se confinant dans un rôle purement passif : les circonstances particulières [1] dans lesquelles Hayes arriva à la présidence le poussèrent à rester dans un effacement à peu près complet; mais l'opinion publique n'eut pas les mêmes scrupules que le président, elle lui reprocha de trahir son parti et lui signifia de prendre dans la conduite des affaires un rôle plus actif : « Dans les deux camps politiques, l'accord est à peu près unanime. Ni la Constitution ni le bien du pays ne permettent au président de se réduire à n'être que le simple exécuteur des lois. Son devoir lui ordonne d'agir sur le Congrès au sujet des bills en discussion. C'est l'usage consacré depuis si longtemps que les amis du pouvoir attendent pour s'occuper d'une loi de savoir ce qu'on en pense à la Maison-Blanche. L'abstention de M. Hayes, son refus d'employer les moyens ordinaires pour diriger les actes de la Chambre offensent la coutume établie et causent le désarroi des affaires politiques. Les fidèles de la présidence ne recevant d'elle ni direction ni mot d'ordre, sont mécontents et démoralisés; les politiciens émérites trouvent le spectacle choquant; les patriotes de toutes classes se sentent également découragés, quoique pour des raisons différentes. En fait, dans les conditions actuelles et traditionnelles de l'Amérique, cette situation équivaut presque à l'absence complète de gouvernement [2] ». Ainsi le président devenu l'organe essentiel

(1) Il fut élu à une seule voix de majorité qui lui était même vivement contestée. Cpr. Bryce, *La République américaine*, trad. française, t. I, p. 78 et suiv.

(2) *The Nation* de New-York, 7 février 1878, cité dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1888, p. 821.

de la vie politique américaine, tel est le résultat auquel est arrivé le fonctionnement pratique de la Constitution.

Logiquement, du reste, la fonction présidentielle devait aboutir à cette conséquence. Il est difficile de trouver en effet, un chef d'État comparable au président américain. Il ne ressemble pas aux souverains des monarchies parlementaires ; car, tandis que ceux-ci représentent chez eux la tradition et doivent demeurer en dehors et au-dessus des partis, le président est, au contraire, l'homme d'un parti, élu pour faire les affaires du parti qui l'a porté au pouvoir. Il se différencie encore des souverains parlementaires et du Président de la République française, en ce qu'il est indépendant d'un cabinet, qu'il peut constituer à son gré et à son heure, comme un monarque absolu, tandis que les autres chefs d'État, libres en théorie, sont pratiquement tenus de confier les pouvoirs aux leaders du parti qui a la majorité dans la Chambre. Il est vrai que si, à la différence de ce qui a lieu en Angleterre et en France, le président américain n'a, dans la désignation de ses ministres, aucun compte à tenir des majorités parlementaires, théoriquement l'approbation du Sénat lui est nécessaire ; mais, en fait, le choix du président est toujours ratifié pour ne pas lui imposer comme conseillers des hommes en qui il n'aurait pas confiance. Le choix du président est donc absolument libre. La façon dont le Président Cleveland composa son cabinet lors de sa seconde présidence en est une preuve évidente : il donna le secrétariat de la Guerre à son ancien secrétaire particulier, la situation de directeur général des Postes à son ancien « partner in law », le secrétariat de la

Justice à un jurisconsulte qui ne s'était jamais mêlé de politique ; son secrétaire de l'Intérieur était un de ses amis personnels et le secrétaire des Affaires étrangères était un homme qui avait récemment quitté les rangs du parti républicain pour devenir un « Cleveland Democrat » ; le secrétariat du Trésor et celui du Commerce furent les seuls postes attribués à des leaders avérés du parti. Plus récemment, lorsque le Président Roosevelt créa le secrétariat du Commerce et du Travail, il en confia la direction à Corteylon qui avait été le secrétaire particulier de deux présidents et par son tact et son talent avait contribué dans une large mesure à leur succès politique (1).

Les ministres ainsi choisis sont uniquement les agents du Président, les chefs les plus élevés des diverses administrations, et ne forment pas, comme dans la plupart des pays européens, un véritable conseil de gouvernement ; cependant il existe, entre le Président et ses ministres, une certaine collaboration qui, pour être occulte, n'en est pas moins réelle ; le Président consulte en général son cabinet sur les différentes mesures de législation ; lorsqu'il s'agit de questions qui ont trait à la politique générale, le Président discute quelquefois la mesure avec tous ses ministres réunis en un véritable conseil de cabinet ; Washington, par exemple, avait coutume de réunir dans ce cas son cabinet et de se conformer à l'opinion de la majorité ; lorsqu'il s'agit d'une mesure spéciale qui ne concerne qu'un département exécutif, le président se borne le plus souvent à

(1) Munsterberg, *The americans*, London, Willians and Norgate, 1905, chap. III, p. 81.

consulter le ministre intéressé ; c'est ainsi que procédait le président Jackson (1).

Cette consultation du cabinet par le président est donc simplement facultative (2), et les opinions émises par les ministres ne sont que de simples avis que le président peut à son gré suivre ou ne pas suivre (3). Le chef de l'État reste ainsi aux États-Unis l'unique directeur de la politique. Les constituants furent, du reste, logiques dans leurs conception. Ils remettaient toute la charge de l'administration et du gouvernement au Président de la République, mais en même temps ils édictaient sa responsabilité. Sans doute, l'*impeachment,* seul moyen pratique de mettre en jeu cette responsabilité, limité aux cas de « trahison, corruption et

(1) « A côté de ce cabinet dépourvu d'autorité et d'unité, il avait constitué un véritable gouvernement occulte qui est demeuré célèbre dans l'histoire politique des États-Unis sous le nom de Kitchen-cabinet (cabinet de cuisine). Les membres de ce comité dirigeant qui exerça sur la marche des affaires publiques une influence prépondérante étaient des politiques ou des journalistes auxquels Jackson attribuait à bon droit une large part dans la victoire électorale qu'il venait de remporter ». *Revue des Deux-Mondes,* 1er mars 1884, p. 159-160.

(2) Jefferson ne consulta pas son cabinet à propos des deux mesures les plus importantes de son administration : l'achat de la Louisiane et le rejet du traité conclu par Monroë et Pinckney en 1806. De même Lincoln fit sa proclamation relative à l'émancipation sans consulter son cabinet, auquel il en donna lecture simplement en vue d'entendre les suggestions ou les amendements que les ministres pouvaient lui conseiller. Stevens, *Sources de la Constitution américaine*, trad. franç., p. 170 et suiv., note 3.

(3) Le président Hayes, dans une conversation rapportée par Stevens, indique qu'en plusieurs occasions il prit des mesures contrairement à l'avis de ses ministres ; mais, chaque fois, comme il savait que le ministre n'avait pas la même opinion que lui, il s'était borné à lui indiquer la décision qu'il prenait, sans le consulter. Stevens, *op. cit.*, p. 170 et suiv., note 3.

autres crimes et délits graves », est compliqué et d'une réalisation difficile, comme l'a montré le procès du président Johnson; il n'en demeure pas moins une menace sans cesse suspendue sur la tête du Président et qui, en l'exposant à rendre des comptes, lui permet de réclamer la prépondérance pour ses idées et ses vues personnelles et constitue pour lui un premier élément de force.

D'autres raisons aussi puissantes et sérieuses expliquent que le Président de la République constitue aux États-Unis une véritable force, et que son pouvoir soit allé sans cesse en grandissant tandis que s'affaiblissait au contraire la puissance du Parlement. Une des causes de cette prépondérance, c'est qu'il est, par la force même des choses, un instrument puissant d'unification, et que le besoin de cohésion et de centralisation est primordial dans les pays fédéraux dont la destinée est précisément d'aller avec une régularité constante vers l'unification et la centralisation. Mais la véritable raison de cette stabilité et de cette puissance est ailleurs; c'est qu'il est arrivé à représenter, à l'encontre du Congrès de plus en plus discrédité, une force politique et sociale qui ne trouvait nulle part ailleurs sa représentation. « Le Président de la République est surtout et véritablement le représentant des grands États. Par là il représente une force politique véritablement effective. A la vérité, l'égalité des États est un principe essentiel du droit public américain, et c'est à la faveur de ce principe que la fédération a pu se constituer. Mais il n'en est pas moins certain que les grands États, et particulièrement l'État-Empire, de New-York constituent une force politique avec laquelle on doit compter. C'est cette force po-

litique qui trouve sa représentation dans le président. Celui-ci n'est plus dès lors la création artificielle d'un savant législateur politique : il trouve une assiette dans le pays, il représente un élément politique effectif. Voilà pourquoi la présidence américaine n'est pas un vain fantôme; voilà pourquoi elle joue un rôle important dans la vie politique du pays et forme une institution stable et définitive autant qu'il y a quelque chose de définitif dans les institutions humaines (1) ».

Et le président américain voit encore sa force augmenter par ce fait qu'il est la véritable incarnation de la volonté populaire. Il est, en effet, aujourd'hui l'élu de la nation tout entière. Théoriquement l'élection est à deux degrés; chaque État élit les électeurs présidentiels qui se réunissent, votent et envoient les bulletins au président du Sénat qui en fait le dépouillement; en fait, c'est le peuple lui-même qui nomme le Président; les délégués secondaires reçoivent un mandat impératif de voter pour tel candidat et ne sont choisis que parce qu'ils appartiennent au même parti que ce candidat; en les nommant le peuple élit virtuellement ainsi le Président qu'il choisit, au lieu de le tolérer. Et le chef de l'État trouve dans ce vote la force nécessaire pour réaliser le programme sur lequel il a été élu et tenter de faire passer dans la législation les réformes et les mesures qu'il a préconisées. Ses messages ne seront donc normalement que la consécration officielle, la recommandation au Congrès des mesures contenues dans sa « plateforme ». Il lui sera en général assez

(1) Duguit, *L'État*, t. II, p. 535-356.

facile de les faire triompher : au moment où le chef du pouvoir exécutif arrive aux affaires, le parti qui l'a choisi a pu également faire élire des représentants acquis à ses idées, qui seront, par conséquent, décidés à adopter toutes les mesures proposées par le Président et à transformer en lois les suggestions des messages. Toutefois l'élection présidentielle et celle de la Chambre des représentants ne sont pas toujours faites à des dates concordantes. Aussi il peut arriver que le Président qui entre en fonctions soit d'un parti différent de celui qui a la majorité dans les Chambres, et il semble alors que son administration soit vouée à l'impuissance. Cela s'est, en effet, produit quelquefois à l'égard des présidents Tyler et Johnson notamment, mais il ne faudrait pas conclure de là à une règle générale, car, nonobstant l'apparence, l'avantage appartient réellement au Président, soit parce que le fait qu'un homme du parti opposé à celui qui a la majorité dans la Chambre est élu à la présidence de la République indique qu'un changement s'est produit dans les idées du peuple, soit parce que les représentants qui auront peut-être bientôt à reparaître devant le pays se montreront plus hésitants sur la politique à suivre et ne feront pas au Président une opposition irréductible.

De plus, le Président n'est pas dépourvu de moyens d'agir sur les membres du Congrès. Il a dans la nomination des fonctionnaires une arme extrêmement puissante et très efficace. Le « *spoil system* » érigé en principe met à la disposition du Président et de son parti à peu près toutes les places de fonctionnaires, dont il se servira pour gagner des voix. Si bien qu'il serait permis de se demander

s'il ne se produira pas entre le Président et les représentants des échanges de services et si ces derniers ne seront point parfois sensibles aux belles promesses qui leur sont faites. « Vers le milieu de ce siècle, cette pratique devint régulière, et Pierce et Buchanan achetaient de la législation comme au marché, en échange de places qu'ils distribuaient aux protégés des sénateurs et des représentants[1] ». Quelquefois même c'est aux représentants eux-mêmes que les offres ont été faites : lorsqu'en 1873, le général Grant comprit que sa réélection était certaine, il songea à faire doubler ses émoluments et ceux de ses ministres; il se heurta aux récriminations des représentants qui invoquaient l'art. 2 de la Constitution : « Le Président recevra, à des époques déterminées, pour ses services, une compensation pécuniaire qui ne sera ni augmentée, ni diminuée pour et pendant la période où il a été élu »; mais leurs scrupules tombèrent lorsqu'à l'instigation de Grant, le général Butler proposa un bill par lequel la rémunération des représentants et des sénateurs était augmentée en même temps que les émoluments du Président et de ses ministres, avec effet rétroactif depuis l'ouverture du deuxième congrès; le bill fut adopté à une très grande majorité, un examen plus approfondi ayant montré à la Chambre qu'il était possible de concilier ce projet avec le texte de la Constitution[2].

La représentation nationale perd ainsi son prestige; elle est de plus en plus déconsidérée aux yeux du peuple qui se tourne vers le chef de l'État et met en lui toute sa

(1) Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, 1903, t. II, p. 125.
(2) Cpr. Claudio Jannet, *Les États-Unis contemporains*, 1877, p. 99.

confiance. Sans doute le mode de recrutement des présidents n'est pas fait pour porter toujours à la magistrature suprême les hommes les plus éminents et les plus capables du pays; Bryce explique, dans son chapitre VIII, que si les hommes éminents ne sont pas choisis comme présidents, c'est que ce choix est fait moins à cause du talent et des qualités personnelles du candidat qu'à cause des chances de succès qu'il présente. Dans cette politique des résultats en effet, le criterium unique fut celui de « l'availability » : « He is not available (il n'est pas opportun) fut désormais l'arrêt de mort d'un candidat [1] ». Polk, Taylor, Pierce, Hayes étaient des inconnus jusqu'au jour où ils furent élevés par leur parti à la présidence, et « ils n'ont été choisis que parce que la Convention ne pouvant arriver à s'entendre sur un homme éminent avait résolu de mettre en avant, après pas mal d'intrigues, un dark-horse (cheval obscur), qui peu à peu arrivait à passer. Ainsi en 1852, Franklin Pierce fut porté pour la première fois au vingt-cinquième tour de scrutin par quinze voix; au quarante-huitième il arriva à réunir cinquante-cinq voix; au quarante-neuvième, il en obtint 282, la presque unanimité [2] ».

Il ne faudrait cependant pas généraliser et croire que tous les présidents ont été des hommes de valeur médiocre. Les premiers présidents des États-Unis, choisis en toute indépendance et en toute liberté, les partis n'étant encore ni organisés ni constitués, furent des hommes remarquables, capables d'influer par leur volonté sur la

(1) Ostrogorski, *op. cit.*, t. II, p. 82.
(2) Ostrogorski, *op. cit.*, t. II, p. 185.

politique de leur pays. Tel fut d'abord Washington dont le nom s'imposa au choix des électeurs par la popularité qu'il avait acquise dans la lutte pour l'indépendance de son pays, par la droiture et la fermeté de son caractère, par la solidité de son jugement, par la confiance immense dont il jouissait. « Il monta au pouvoir, dit Cornelis de Witt, investi d'une influence immense, reconnue, acceptée de ses adversaires mêmes ..... Lorsqu'après son élection il quitta Mount-Vernon pour aller prendre possession de son poste,... son voyage fut un triomphe; sur la route, dans les villes, toute la population accourait et l'applaudissait en priant pour lui. Il entra dans New-York conduit par des commissaires du Congrès sur une barque élégamment décorée qui avait pour rameurs treize pilotes au nom des treize États au milieu d'un concours immense dans le port et sur la rive [1] ». C'était le prélude d'une rare magistrature : il était impossible qu'avec une telle popularité il n'exerçât pas sur les délibérations du Congrès une influence prépondérante. Comment le congrès aurait-il négligé ses conseils, quand il fut président, alors qu'il les écoutait, avant son élection et lorsqu'il se fut retiré du pouvoir? Simple général, lorsqu'il demandait des renforts ou des subsides, « ses lettres étaient lues au congrès et devenaient le texte de ses délibérations [2] »; président de la Convention chargée de rédiger la constitution, il avait montré jusqu'où pouvait aller son influence : à la dernière séance plusieurs délégués manifestèrent l'inten-

(1) De Witt, *Vie de Washington*, préface, p. XLVI.
(2) De Witt, *op. cit.*, préface, p. XXXVII.

tion de voter contre la Constitution si le nombre des membres de la Chambre des représentants était augmenté ; au moment du vote un amendement dans ce sens fut présenté ; il avait été déjà repoussé à plusieurs reprises; « Ce serait pour moi une grande satisfaction de le voir adopté », dit Washington en le mettant aux voix ; tout désaccord cessa immédiatement, et la Convention adopta l'amendement à l'unanimité. Redevenu simple citoyen, après son refus de se laisser porter une troisième fois à la présidence, on lui demandait encore dans les questions délicates et embarrassantes son avis et ses conseils qui étaient toujours suivis. Aussi, pendant toute la durée de ses pouvoirs, il ne rencontra jamais d'opposition sérieuse et même lorsque, sur la fin de sa seconde présidence, le parti républicain eut vu se fortifier sa situation au Congrès, sur l'avis de Jefferson lui-même, on renonça à engager une lutte quelconque avec l'administration pour que Washington dont la popularité était toujours immense sortît de la présidence avec éclat. Aussi bien la politique de cette époque « ne fut pas celle d'une administration inerte, flottante, incohérente, cherchant et recevant de tous côtés ses avis et son impulsion. Jamais au contraire, gouvernement ne fut plus décidé, plus actif, plus arrêté dans ses idées, plus efficace dans ses volontés [1] ».

Après Washington, Adams, bien que souvent contrarié par le Congrès, donna à la politique une empreinte particulière. Jefferson, grâce à la popularité et au prestige dont il jouissait, put exercer aussi une réelle influence sur la

(1) De Witt, *op. cit.*, préface, p. LXXIII.

marche des affaires et accomplir des actes, comme l'achat de la Louisiane fait sans loi préalable, qui sont de véritables actes de politique personnelle : c'est parce que Jefferson était très populaire que le Congrès n'hésita pas à ratifier le traité conclu par le Président, consacrant l'acquisition d'un territoire qui doublait presque l'étendue des États-Unis et qui faisait de tous les habitants de la Louisiane des citoyens américains. Comment, au reste, n'aurait-il pas exercé une influence pendant qu'il était président, celui dont on recherchait aussi les conseils et à qui également on demandait encore des consultations politiques, lorsque, ayant quitté le pouvoir, il vivait retiré à Monticelli?

C'est de la même autorité que jouirent les présidents Monroë, Grant et Jackson. « L'élection triomphale de Jackson en 1832 confirma son prestige auprès des masses et son pouvoir sur les politiciens qui lui obéissaient au doigt et à l'œil, au point que, pendant tout le deuxième terme de sa présidence, il put, non seulement continuer et accentuer sa politique d'autocrate, mais fut à même de désigner son successeur comme un César romain. C'est le fidèle Martin Van-Buren, vice-président par la grâce de Jackson, qui était destiné à recueillir l'héritage présidentiel [1] ».

Mais, à mesure que l'organisation des partis se perfectionnait et qu'ils adoptaient une tactique de plus en plus égoïste cherchant à faire du président l'homme dévoué du parti, le caractère, l'autorité et l'influence du président diminuèrent. Bryce dit « qu'Andrew Jackson fut le dernier président qui, moins par ses fonctions que par son ascen-

(1) Ostrogorski, *op. cit.*, t. II, p. 57.

dant personnel et sa fermeté, sut imprimer à son parti, de son fauteuil présidentiel, une direction conforme à ses vues » (1). Il y a peut-être quelque exagération dans une affirmation aussi absolue. Sans doute, parmi les successeurs de Jackson, il y eut beaucoup d'hommes insignifiants qui n'ont laissé de leur présidence aucune trace, aucun souvenir; mais il y eut aussi de très nettes exceptions : personne ne saurait contester l'autorité et le caractère énergique du président Cleveland : son choix fut imposé à son parti, qui aurait préféré un autre candidat, par la popularité dont il jouissait; arrivé au pouvoir, il eut à lutter contre une législation de plus en plus mauvaise et de plus en plus prolixe, et il n'hésita pas à faire de son droit de *veto* un usage très fréquent. — Après lui, le président Mac-Kinley marqua d'une empreinte personnelle la politique de son pays : « On peut considérer l'annexion d'Hawaï, qui marque la rupture avec les anciennes traditions américaines et à laquelle Cleveland fidèle à ses convictions démocrates s'était longtemps opposé, comme l'œuvre personnelle de Mac-Kinley. Mais c'est surtout la brève guerre hispano-américaine qui semble laisser les plus longues traces dans l'histoire du vainqueur : aussitôt qu'eurent

(1) Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 104. — Cpr. *Annual Register*, 1876, p. 333. « It woult be difficult to mention any president of the Union since the retirement of Jackson whose trained powers and accumulated experience were worth preserving for the service of the nation at the price that it was necessary to pay for them. A succession of mediocrities — though perhaps M. Lincoln ought to be excepted have filled the presidential chair, and there appears to be very little probability of any considerable improvement in the quality of the public men to whom the american people entrust the supreme executive power. »

commencé à se dessiner les premières difficultés avec l'Espagne, c'est sur le président Mac-Kinley que se trouvèrent fixés les regards de la nation américaine et de l'univers entier; dès le début d'ailleurs, il déclara formellement qu'il entendait prendre la responsabilité de l'affaire cubaine devant laquelle s'éclipsaient toutes les affaires du pays. C'est pourquoi ses discours et ses messages furent lus et commentés dans tout l'Univers, qui ignorait complètement les délibérations du Congrès; c'est lui que le monde rendait responsable de la politique extérieure de l'Union, et il semble bien que cette opinion universelle correspondait à la réalité : c'est en son nom personnel qu'il adressait aux Philippines une proclamation dans laquelle il exposait ses idées personnelles sur le protectorat que devait exercer sur ces îles la République. Ses adversaires indiquaient d'ailleurs cette prépondérance de sa personne dans les affaires de la nation; M. Jonhson se fit leur interprète au Sénat pour dire : « Le président Mac-Kinley s'est arrogé le droit de parler au nom de 70 millions d'individus, mais l'opinion l'abandonnera[1] ».

Le président Roosevelt, à son tour, fit triompher au sein du Congrès sa politique personnelle. Le vent d'impérialisme qui souffle sur les États-Unis et qui avait permis à Mac-Kinley de prendre la première place dans la nation produisit des effets plus caractérisés encore avec le président Roosevelt; il réclama pour son pays le droit d'intervenir dans toutes les affaires européennes, et il excita le patriotisme de son peuple en proclamant hautement l'évidente vocation des États-Unis à l'empire. Homme d'un grand talent et d'une rare

(1) Barthélemy, *Revue politique et parlementaire*, février 1906, p. 283.

énergie, il eut le bonheur de posséder la confiance de tous les partis : « Jamais président n'a joui d'un pareil magnétisme » ; il est, suivant l'expression de M. Barret-Windel, un « héros national ». Avec lui s'achève, ou s'accuse, l'évolution. « C'est un fait, que personne ne contestera, que la nation américaine et le monde entier attribuent à M. Roosevelt l'honneur et aussi la responsabilité d'une politique déterminée ; au surplus, il n'est pas possible que M. Roosevelt n'ait pas eu la prétention naturelle de faire correspondre à la réalité cette croyance universelle. Il est dès lors à présumer que ce héros national prend directement dans la nation, et non dans le Congrès, les idées directrices de sa politique ; et la politique d'un homme qui prétend s'inspirer directement des vœux populaires est appelée, dans les nations occidentales, une politique personnelle. En réalité, il a fait une affaire personnelle de la convocation d'une deuxième conférence de La Haye, des traités d'arbitrage, des tarifs douaniers, de tout ce qui, en un mot, était contenu dans son programme, pour l'application duquel, d'ailleurs, il se considère comme ayant été porté à la présidence...

Quoi qu'il en soit, c'est sa politique personnelle que le président actuel prétend appliquer aux États-Unis ; il se conduit bien comme le représentant du peuple et comme son premier représentant : après Washington, John Adams, Jefferson, Madison, Monroë, Jackson, Tyler, Lincoln et Mac-Kinley, il donne le démenti le plus éclatant à la thèse, généralement reconnue et répétée, du gouvernement congressionnel (1).

(1) Barthélemy, *op. et loc. cit.*, février 1906, p. 277 et suiv.

A l'heure actuelle une lutte sourde se poursuit entre le président américain et le Sénat. Le conflit s'est engagé notamment à propos de Saint-Domingue. Un traité conclu par M. Roosevelt avec cette république ne fut pas ratifié par le Sénat; malgré cela le président en exécuta les clauses. Le Sénat fit alors une violente opposition à M. Roosevelt. Le sénateur Tillmann dénonce le « Kaiserisme » du président ou qualifie le chef de l'État de « charlatan prescrivant les pilules Roosevelt pour tous les maux dont souffre le pays ». Malgré ces attaques le pays et même les milieux politiques restent en grande partie fidèles au président. Celui-ci a cédé quand il le pouvait sans gêner ses projets; dans d'autres cas il n'a pas tenu compte de l'opposition sénatoriale et a continué son chemin comme si elle ne s'était pas produite. Il a même dans la question du contrôle des chemins de fer remporté, dans le vote du projet Hepburn, un indiscutable succès sur le Sénat et les journaux peuvent sans trop d'exagération intituler leurs articles « le triomphe du président ».

⁂

II. Des messages comme mode de communication entre le Président et le Congrès. — C'est donc, de plus en plus, le gouvernement présidentiel qui triomphe aux États-Unis : avec lui, le chef de l'État arrive à imposer au Congrès une direction conforme à ses idées et à ses vues personnelles. Quel est donc le moyen constitutionnel dont il dispose pour faire connaître ainsi sa volonté et pour la défendre?

Lorsque les constituants élaborèrent le statut amé-

ricain, ils recherchèrent surtout l'équilibre et l'indépendance des pouvoirs; ils s'attachèrent à faire en sorte que chacun d'eux dût rester dans la sphère qui lui est propre. Aussi ne trouve-t-on pas aux États-Unis de cabinet destiné à servir d'organe intermédiaire entre le Président et le Congrès, et à assurer entr'eux une collaboration constante. Les ministres américains, réduits au simple rôle de directeurs généraux des diverses administrations, et d'agents du chef de l'État, n'ont point le droit d'entrer dans les Chambres. En dépit des tentatives faites pour le modifier, ce principe a depuis toujours été maintenu. En 1881, un projet, autorisant les ministres à assister et à prendre part, quand ils le désireraient, aux discussions de la Chambre et exigeant leur présence à des jours déterminés au Sénat et à la Chambre des représentants pour y donner les renseignements qui leur seraient demandés ou répondre aux questions qui leur seraient posées, ne fut pas adopté, malgré l'avis favorable donné par un comité choisi du Sénat spécialement nommé, exprimé par le rapporteur, M. Pendleton et signé par l'unanimité des huit membres de ce comité (1). Ainsi, aujourd'hui comme par le passé, les

(1) Sect. 1. That the Secretary of State, the Secretary of the treasury, the Secretary of war, the Secretary of the navy, the Secretary of the interior, the attorney general and the post-master general shall be entitled to occupy seats on the floor of the Senate and House of Representatives, with the right to participate in debate on matters relating to the business of their respective department under such rules as may be prescribed by the Senate and House respectively.

Sec. 2. That the said secretaries, the attorney general and the post-master general shall attend the sessions of the Senate on the opening of the sittings on Tuesday and Friday of each week and the sessions of

ministres ne pouvant pas intervenir dans la discussion des mesures soumises aux Chambres, et conservant leur caractère de simples agents du Président, nommés et révoqués par lui, c'est uniquement par des messages écrits que le Président des États-Unis peut communiquer avec les Chambres, conformément à l'art. 6, § 3 de la Constitution qui dispose : « Le Président devra donner, de temps en temps, au Congrès des renseignements sur l'état de l'Union, et, dans un exposé, il attirera son attention sur les mesures qu'il croira nécessaires ou convenables ». Les principaux de ces messages sont ceux qu'il adresse au Congrès à l'ouverture de chaque session ; mais si, pendant le cours des sessions, le Président veut transmettre aux Chambres des renseignements complémentaires ou leur recommander de nouvelles mesures, il le fait encore au moyen de messages dits « messages spéciaux » (1).

Or ces messages américains, nous l'avons vu, furent dès le début la suite des discours du trône de la couronne d'Angleterre. Ces traditions anglaises transparaissent, d'ailleurs, dans le cérémonial usité dans les premiers

House of Representatives on the opening of the sittings on Monday and Thursday of each week to give information asked by resolution or in reply to questions which may be propounded to them under the rules of the Senate and House ; and the Senate and House may by standing orders dispense with the attendance of one or more of said officers on either of said days. *Annals of the american Academy of political and social science*, novembre 1891, p. 289.

(1) Le Président envoie assez souvent des messages spéciaux, il ne se passe guère de session sans qu'il en adresse encore huit ou dix au Congrès; Des Noyers, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1901, p. 616 et suiv.

temps pour la communication des messages d'ouverture, lesquels étaient communiqués verbalement : Washington et Adams lisaient eux-mêmes leurs messages aux deux Chambres du Congrès réunies dans la salle des séances de la Chambre des représentants. Washington allait ouvrir le Congrès dans une voiture attelée de six chevaux, avec une pompe qui rappelait un peu le luxe des souverains anglais (1). Ainsi, le 8 janvier 1790, jour de l'inauguration de la deuxième session du premier Congrès, « il se rendit au Congrès dans son équipage officiel, près de deux officiers d'état-major, suivi de ses deux secrétaires particuliers, du grand juge Jay et des secrétaires des finances et de la guerre ; Jefferson n'était pas encore officiellement installé. Sénateurs et députés l'attendaient dans la salle des séances et écoutèrent debout la lecture de son message dont il remit une copie au président de chacune des deux Chambres. Le 14, les membres de la Chambre et du Sénat allèrent rendre sa visite au Président et lui porter leur réponse à son message (2) ».

A l'origine, selon l'usage anglais, après que le message avait été lu, les Chambres le discutaient, elles délibéraient et votaient leur réponse qu'elles portaient ensuite au Président de la République. Ces réponses se bornaient presque toujours à approuver les déclarations et les opinions du Président. Ainsi, dans l'adresse présentée par John Adams, en réponse au message de Washington du 7 décembre 1796,

(1) Stevens, *Sources de la Constitution américaine*, trad. franç., chap. VI, p. 161.

(2) Moireau, *Histoire des États-Unis de l'Amérique du Nord depuis la découverte du nouveau continent jusqu'à nos jours*, 1892, t. II, p. 331.

le Congrès se rangeait à toutes les idées du Président, manifestait ses regrets de voir Washington se retirer de la présidence de la République, et déclarait que « sa seule consolation est que son exemple servira à ses successeurs et qu'ainsi les États-Unis continueront à avoir une administration capable, loyale et énergique [1] ». De même la réponse que firent les Chambres au message de John Adams du 16 mars 1797 approuvait pleinement les vues du Président, en lui donnant l'assurance que les projets qu'il recommandait à leur examen seraient étudiés avec toute l'attention que comportait leur importance et que le concours des Chambres ne lui ferait jamais défaut pour toutes les mesures que nécessiteraient la sécurité et la paix de l'État [2]. Ainsi encore la réponse du Congrès au discours d'ouverture de John Adams du 23 novembre 1797 ne fut que la reproduction à peu près fidèle de ce discours [3].

Mais ces traditions anglaises ont été vite dépassées. Lorsque les démocrates [4] arrivèrent au pouvoir, Jefferson, trouvant la pompe de ce cérémonial incompatible avec la qualité de représentant du peuple, d'aucuns prétendent par

(1) The most effectual consolation that can offer the loss we are about to sustain, arises from the animating reflection, that the influence of your example will extend to your successors and the United-States thus continue te enjoy an able, upright and energetic administration. *Annual Register*, 1796, p. 318.

(2) *Annual Register*, 1797, p. 277-283.

(3) *Annual Register*, 1797, p. 289.

(4) Aux États-Unis, on appelle démocrates, par opposition aux républicains, les partisans de la décentralisation du pouvoir et de l'autonomie des États. Le parti démocrate est surtout important dans les États du Sud, tandis que les républicains sont en majorité dans les Etats du Nord.

manque de qualités oratoires, introduisit la coutume d'envoyer aux deux Chambres du Congrès un message écrit qui était lu par son secrétaire. Dans une lettre qu'il joignit à son premier message, il expliquait qu'il rompait avec la tradition dans la pensée que la nouvelle procédure éviterait au Congrès une perte de temps et la difficulté d'avoir à répondre sur des sujets dont il n'est pas complètement saisi [1]. Jefferson, en effet, en même temps qu'il inaugura ses communications écrites, dispensa les Chambres d'y répondre. Depuis lors cette politique s'est maintenue. Cette façon de procéder est, d'ailleurs, simplement facultative : rien ne s'oppose à ce que les Chambres votent une réponse au message qui est communiqué, et rien n'empêcherait non plus un Président de venir comme Washington et Adams lire lui-même son message [2].

(1) Sir, The circonstances under which we find ourselves at this place rending inconvenient the mode heretofore practised of making by personal address, the first communication between the legislative and executive branches, I have adopted that by message, as used on all subsequent occasions through the session. In doing this, I have principal regard to the convenience of the legislature, to the economy of their times, to their relief from the embarrassment of immediate answers on the subjects not yet fully before them, and to the benefits thence resulting for the public affairs. Trusting that a procedure founded on those motives, will meet their approbation, I beg leave through you, to communicate the inclose message, with the documents accompanying it to the honourable, the House of Representatives and pray you to accept, for yourself and them, the homage of my high respect and consideration. *Annual Register*, 8 décembre 1801 (State papers, p. 355).

(2) In Congress from its first assembling under the Constitution and during the administration of Washington and the elder Adams, it was the custom of the President to open each session in person by an address to both

Du reste, à l'heure actuelle, le pouvoir exécutif a encore quelquefois recours à des messages verbaux, principalement lorsqu'il doit répondre à une communication qui lui est faite par un autre pouvoir. Dans ce cas, ce n'est pas lui-même qui porte sa réponse aux Chambres, mais les messagers qui lui ont fait la communication. Dans ce cas, d'ailleurs, la communication orale est encore exceptionnelle, et c'est par un message écrit que le Président répond. La pratique est, en effet, que les messages spéciaux ont toujours été communiqués par écrit, même à l'origine sous Washington et Adams.

Lorsqu'il s'agit de messages écrits, comme la Constitution américaine interdit l'entrée des Chambres aux chefs des départements exécutifs ou aux autres membres se rattachant aux départements exécutifs, ils sont transmis, soit par le secrétaire d'État ou un fonctionnaire analogue, soit par le secrétaire privé; c'est même ce dernier qui est presque toujours chargé de cette mission [1]. Ils doivent, en règle générale, être transmis aux deux Chambres le même

branches assembled together for the purpose in the Representatives chamber. This communication was usually shorter and more general in its character than in more modern times and was answered in the same manner by each branch in person. With the advent of M. Jefferson to the presidency the modern practice was introduced. The president instead of a short address transmitted a more elaborate message in writing to both branches, with his reasons for adopting tl at form. Answered were dispensed with; but the different subjects treated of in the message were taken into consideration. This practice has ever since continued in Congress and has been adopted in the state governments, in which however, as well as in Congress, it is not imperative but optional. — Cushing, *Elements of the law and practice of legislative assemblies in the United-State of America*, n° 448, p. 184.

(1) Cushing, *op. cit.*, Part. V, chap. II, n° 896, p. 320.

jour; cependant, dans certains cas, il est permis de ne les communiquer qu'à une seule Chambre d'abord; il en est ainsi, par exemple, lorsqu'un document qui doit être annexé au message existe en un seul exemplaire qui, à cause de sa longueur, ne peut être copié en temps utile, ou est d'un caractère tel qu'il ne peut souffrir la copie. Lorsque les documents qui accompagnent le message sont nombreux, il est possible d'en communiquer une partie à une Chambre et l'autre partie à l'autre; dans ces différents cas, le message contient une requête ordonnant à cette Chambre de communiquer à l'autre les documents qui lui sont confiés (1).

Enfin, chaque fois qu'un message du Président de la République est annoncé, il doit être lu immédiatement, toute affaire cessante. Si même la Chambre était formée en comité au moment où le messager se présente, elle devrait rentrer en séance pour entendre le message; elle se reformerait ensuite en comité (2). Il n'est sursis à la lecture du message, que si, au moment où il est communiqué, le Sénat est en train de procéder à un vote par division, à la lecture du procès-verbal, ou à l'examen d'une question d'ordre ou d'une motion d'ajournement (3).

(1) Cushing, *op. citat.* Part. V, chap. II, p. 320, n° 881. — V. également *Manuel de Pratique parlementaire* de Th. Jefferson, trad. J. Delpech et Ant. Marcaggi, *Annales de l'Université d'Aix*, 1906, p. 142.

(2) Jefferson, *op. cit.* : « A la Chambre des Représentants comme au Parlement, si la Chambre est formée en comité quand un messager se présente, le Speaker prend le fauteuil pour recevoir le message et ensuite le quitte pour se reformer en comité sans qu'il y ait de question ou d'interruption », p. 140.

(3) J. Delpech et F. Moreau, *Les règlements des Assemblées législatives*, États-Unis, Sénat : Règle XXVIII-1, t. II, p. 122.

III. De l'obligation, de la portée, et du domaine des messages. — Si la Chambre est tenue de recevoir les messages qui lui sont adressés, il est à peine besoin d'indiquer qu'elle est libre de tenir ou de ne pas tenir compte des observations qu'ils contiennent, et d'adopter ou de rejeter les mesures qu'ils proposent. Ce ne sont, en effet, que de simples communications faites à la Chambre pour l'éclairer par celui qui, de par sa situation même, est le mieux placé à cette fin (1). Et c'est précisément, parce qu'il est seul à pouvoir fournir des renseignements exacts et précis que la formalité du message, est pour le président, non pas une simple faculté, mais une obligation : « He *shall* from time to time, dit l'art. II, § 3 de la Constitution des États-Unis, give to Congress information of the State of Union and recommend

(1) Le président est, en effet, chargé de l'exécution de la loi, a des agents partout pour l'exécuter, et par eux en connaît les défauts ; son action, sa surveillance et son contrôle qui s'étendent par ces agents sur tous les points du territoire lui permettent de concentrer entre ses mains, au siège du gouvernement, des renseignements qu'il reçoit de l'Union entière et que les Chambres ne pourraient avoir sans son concours, si ce n'est en provoquant indistinctement la déclaration de tous leurs membres, dont aucun, sans doute au surplus, n'aurait, même dans sa propre circonscription, des moyens d'information aussi puissants et aussi sûrs. Il a, d'autre part, pour l'instruire des choses de l'étranger, le service diplomatique et consulaire tandis que la presse ou amis particuliers de quelques-uns de leurs membres seraient les seuls informateurs des Chambres. Que ces derniers, de qui la nation attend la législation la plus utile, aient intérêt à amasser la plus grande somme d'informations soit sur l'Union, soit sur l'étranger, et en particulier à avoir celles qu'il peut si facilement lui procurer, c'est l'évidence ; aussi n'est-ce pas une faculté que le texte donne, c'est une obligation qu'il impose au Président. V. Gourd, *Les chartes coloniales et les constitutions de l'Amérique du Nord*, t. III, p. 392.

to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient ». Les présidents ont rarement manqué à ce devoir d'informations et de recommandations. Il faut rechercher maintenant à quelles fins et avec quels résultats ils y ont procédé.

Sur ce dernier point tout d'abord, il existe des divergences d'opinions. Certains jugements sont absolument défavorables aux messages. Comme le président n'a au sein des assemblées législatives aucun représentant légal, aucun défenseur officiel de sa politique, certains auteurs, Bryce notamment, considèrent le message comme ne devant exercer aucune influence sur les Chambres et partant sur la législation. « Le plus souvent le message examine les questions à l'ordre du jour et indique les remèdes législatifs qu'il paraît nécessaire d'apporter aux maux dont souffre le pays. Mais, comme le président ne présente pas de bills, et qu'à supposer qu'il le fît, il ne trouverait aucun ministre pour les développer et les soutenir, puisqu'ils ne font pas partie des Chambres, *le message est un coup de fusil en l'air sans résultat pratique*. C'est plutôt un manifeste, une déclaration d'opinion et de politique qu'un projet législatif. Le Congrès reste indifférent, ses membres vont leur chemin et proposent de leur côté des bills (1) ».

A cette opinion tranchée de Bryce certains auteurs apportent des atténuations de fait, déclarant que le message a ou n'a pas d'influence suivant le Président qui l'a envoyé. « La question de savoir si le Président des États-Unis

(1) Bryce, *La République américaine*, trad. franç., t. I, p. 92.

a un grand pouvoir dans la confection de la législation, dit Woodrow Wilson, peut difficilement être tranchée sans faire de distinction. Son pouvoir en la matière dépend beaucoup de ses qualités personnelles. Quelques-uns, tels que le président Mac-Kinley, ont brillamment réussi à guider le Congrès, d'autres se sont croisés avec lui ; c'est donc une question de relations personnelles. Le Président n'a pas le droit d'exercer une influence sur la législation en usant d'autorité [1] ». Selon M. Burgess, l'influence du Président est incontestable [2]. « Le Président des États-Unis exerce une très grande influence sur la législation. Il a le droit de recommander une législation de la manière qu'il lui plaît. Il pourrait rédiger un bill et pour celui-ci faire par message comme une recommandation. Il peut de même exercer son droit de *veto*, de manière à amener son parti à légiférer selon ses vues.

D'autre part, non seulement des théoriciens, mais même ceux qui ont vu fonctionner de près la Constitution améri-

(1) The question whether the President of the United States has much power in the making of the legislation can hardly be answered without qualification. His power in that matter depends very much upon his personal qualities. — Some men, as for exemple President Mac-Kinley, have been very successful indeed in guidind Congress; other presidents have antagonized, it is altogether a question of personal relationship. The President has not the right to influence legislation with any degree of authority. Bosc, *Les droits législatifs du Président des États-Unis d'Amérique*, th. doc. Aix, 1905, p. 120, n. 2.

(2) The president of the United-States has very great influence upon legislation. He has the power to recommend legislation in any form he may choose. He could frame a bill in form and language, if he so chooses, and present it by message as a recommendation. He also may use his veto power in such a way as to guide his party among the members of Congress in legislation. Bosc, *op. cit.*, p. 120, n. 1.

caine, ont pu par leurs fonctions apprécier directement et personnellement le cas qui était fait des messages qu'ils recevaient, ceux enfin qui ont eu eux-mêmes à envoyer des messages aux assemblées législatives, affirment l'importance et l'efficacité de ces actes. Stevens, rapportant une conversation du président Rutherfort B. Hayes, indique « qu'il fit la remarque que peu d'écrivains ou d'hommes publics se rendent compte de la réelle puissance de l'exécutif américain. Pratiquement le Président a la nation dans sa main. Il était commandant en chef de l'armée et de la marine et avait le contrôle des affaires étrangères ; à tout moment il pouvait forcer le Congrès à une guerre avec les puissances étrangères : la complication des rapports avec ces puissances rend la chose en tout temps facile ; c'était bien le Congrès qui avait de par la loi le droit de déclarer la guerre, mais c'était l'exécutif qui en avait réellement le pouvoir... Il y a une sorte de loi coutumière écrite qui en est venue à régler la conduite de toute administration moyenne. Mais, si jamais un Napoléon devenait président, il pourrait faire du pouvoir exécutif à peu près ce qu'il voudrait. Les pouvoirs de guerre du président Lincoln allèrent jusqu'à un point qui pouvait être à peine dépassé par un gouvernement de nature despotique. » Et il continue le récit de l'entretien : « Je rappelai au Président que Bryce qualifiait ou tenait ces pouvoirs de Lincoln comme étant dictatoriaux. Il tomba d'accord sur cette définition et ajouta que l'on ne s'était jamais rendu compte de l'étendue de ce pouvoir exécutif et que son emploi dans la pratique des choses, même par un président d'une énergie ordinaire, était plus considérable et plus étendu

que les livres traitant de la matière ne l'avaient jamais décrit. Il me dit que la plus grande partie de la législation émanant du Congrès provenait ordinairement de l'initiative du Président. La Constitution n'avait pas stipulé qu'il en serait ainsi, mais c'est ce qui se passait en réalité. La plupart des lois étaient d'abord examinées en conseil de cabinet, puis mises en avant au Congrès, par suite des rapports qui s'établissaient, à titre privé, entre les chefs des départements et les comités du Congrès. Je fis la remarque que M. Bryce s'était étendu sur l'insuffisance du contact entre le Président et le Congrès en matière d'initiative des lois, faisant ressortir spécialement ce fait que le message présidentiel n'était pas nécessairement de nature à avoir une influence décisive sur les Chambres. Sa réponse fut que le message n'avait, en effet, légalement aucune force, et que le Congrès pouvait à son gré en subir ou non l'influence, mais que, si l'on en venait à comparer les messages avec la législation, on trouverait que celle-ci était en grande partie la résultante directe des suggestions qu'ils contenaient. En réalité, le message était un exposé public, des affaires en cours, dont l'importance était, nous l'avons vu, développée, mais non officiellement au Congrès, par les ministres du cabinet. Bien qu'il fût de toute exactitude que le Président ne possédât aucun canal régulier pour l'initiative nécessaire des lois, il avait en fait l'initiative de la plus grande, et quelquefois de la plus importante, partie de la législation votée au cours de son administration. En outre, en faisant connaître d'une façon non officielle sa désapprobation et la possibilité de son *veto*, il possédait une certaine influence pour prévenir

d'avance le *veto* des lois qui lui déplaisaient ou même pour faire arranger ou amender à sa façon les projets de lois soumis au Congrès[1] ».

Qui a raison dans ce débat? Sont-ce les conclusions de Bryce qui sont les vraies? Sont-ce au contraire les observations du président Hayes qui sont exactes? Pour trancher utilement la question, il faut rechercher rapidement, à propos des principales questions qui se sont posées aux États-Unis, les mesures proposées dans les divers messages et les solutions législatives adoptées. Nous nous rendrons compte ainsi que chacune des deux opinions contient une part de vérité, la plus fondée étant encore celle du président Hayes, et que, si les messages de certains présidents ont eu peu ou pas d'influence, ceux de certains autres ont au contraire inspiré et décidé le Congrès.

Les messages étaient à l'origine des documents relativement restreints, qui se sont de plus en plus développés : toutes les questions y sont traitées; que dans le cours d'une année, en effet, un problème constitutionnel se pose, que de nouvelles questions de politique intérieure ou économique se présentent, qu'une question internationale soit soulevée, le message communiqué au Congrès à l'ouverture de la session suivante, quelquefois même un message spécial, indique aux représentants les vues du Président et les solutions qu'il préconise. Aussi ces messages forment-ils une collection des plus curieuses pour l'histoire des États-Unis et pour l'histoire du droit constitutionnel : Si l'on ne peut dire avec les docteurs américains que c'est le manuel de

(1) Stevens, *op. cit.*, p. 170 et suiv., note 3.

l'homme d'État (*Statesman manual*), du moins chacun de ces messages « épuise le sujet et habitue le pays à réfléchir et à prendre parti. C'est toujours à l'opinion que le Président en appelle; c'est elle qu'il prend pour juge quand il n'est pas d'accord avec le pouvoir législatif. L'appel à l'opinion, le jugement définitif remis au pays, n'est-ce pas là ce qui constitue la liberté politique? (1) ».

N'aurait-il eu que le résultat indiqué par Laboulaye, le message aurait déjà été d'une grande utilité ; mais il lui est arrivé souvent, comme nous l'allons voir, d'être autre chose qu'un discours-programme sans influence positive. Sans doute, et sur ce point l'opinion de Bryce est incontestable, le Président n'accompagne pas lui-même son message de projets législatifs, et ce sont le plus souvent des députés ou des sénateurs qui s'approprient les vues exposées par le Président dans le message et se chargent de les transformer en projets de loi. Mais peu importe de qui le projet est signé ; il suffit que, sur les indications du message, il en soit présenté un pour que s'évanouisse le reproche d'inutilité et d'inopérance. On pourrait même, allant plus loin, considérer comme un argument combattant l'allégation de Bryce que le message est sans résultat pratique tout projet présenté contre les idées qu'il contient. C'est se confiner dans des limites trop étroites pour apprécier l'effet d'un message que de considérer seulement les projets qui peuvent y être insérés; il faut aussi rechercher, surtout lorsque comme aux États-Unis le Président n'a pas l'initiative des lois, quels sont ceux

(1) Laboulaye, *Histoire de la Constitution des États-Unis*, 1873, t. III, p. 464.

qu'il a inspirés; et à ce point de vue, peu importe qu'ils soient conformes ou contraires aux désirs des présidents. Ainsi, lorsque dans son « tariff message » le président Cleveland demandant avec insistance le retour au libre échange, créa le mouvement qui aboutit à l'adoption d'un tarif protecteur, n'est-ce pas à son message qui remettait en cause la question des tarifs douaniers qu'il faut attribuer ce résultat? Mais ce n'est pas de cette influence en quelque sorte négative que nous voulons nous occuper; Notre dessein est plutôt de montrer par quelques exemples que souvent les idées du message ont reçu une application pratique.

Mais auparavant écartons ce reproche que les « membres vont leur chemin » et que la lecture du message n'est pas suivie utilement du dépôt d'un bill.

Sous l'administration du général Grant, une question constitutionnelle se posa qui, si elle n'aboutit pas à l'adoption des vues du Président, montre cependant qu'un message est quelquefois suivi du dépôt d'un projet de loi émanant du Président lui-même. Elle fut soulevée par une partie du message du 14 octobre 1876, dans lequel Grant, à propos d'un bill contenant diverses affectations relativement aux rivières et aux ports, indiquait qu'il aurait pu opposer son *veto* à certaines affectations qui n'avaient pas un intérêt purement national, mais qu'il préférait ne pas agir ainsi, car, incompétent pour engager des dépenses sans l'autorisation du Congrès, rien ne l'obligeait à sanctionner toutes les dépenses votées par celui-ci[1].

(1) « If it was obligatory, upon the executive, all of the money apropriated by Congress, I should return the river and Harbor bill with my objec-

C'était d'une façon indirecte mettre son *veto* à ces parties du bill, aussi une discussion s'engagea sur l'étendue du droit de *veto*, le droit de frapper de *veto* certaines parties d'un bill ou l'obligation d'adopter ou rejeter le bill dans son ensemble. Le Président qui partageait la première manière de voir proposait d'amender dans ce sens la Constitution; l'amendement fut renvoyé au comité des affaires judiciaires du 49e Congrès; il y fit l'objet d'un rapport défavorable de la part de ce comité(1); il ne fut pas adopté, mais il n'en reste pas moins que ce message fut suivi du dépôt d'un bill par le Président et de son examen par le Congrès.

Un autre exemple pris dans l'administration du même Président montrera qu'il n'est pas nécessaire que le bill émane du Président lui-même pour qu'il soit conforme à ses vues et que les propositions faites par les représentants ou les sénateurs ne sont pas aussi capricieuses que l'affirme Bryce. Dans un de ses messages, le général exprimait le désir que tout enseignement religieux fût banni des écoles et qu'un amendement de la Constitution vînt prohiber toute subvention aux écoles où une doctrine religieuse serait enseignée. Immédiatement M. Blaine proposa d'ajouter la disposition suivante à la sect. 1 de l'art. 1 de la Constitution :

tions... without enumerating, many appropriations are made for works so purely private or local interest, in no sense national. I cannot give my sanction to these and will take care during my term of office no public money shall be expended upon them... Under no circumstances will I allow expenditures upon works not purely national ». Henry G. Tucker, *The constitution of the United States. A critical discussion of its genesis, development and interpretation*, p. 751.

(1) Voir à ce sujet, *Revue des Deux-Mondes*, 15 septembre 1876, p. 302 et suiv.

« Aucun État ne pourra par une loi donner à aucune religion le caractère d'une église établie, ni interdire l'exercice d'aucune religion; aucune partie des fonds provenant soit des taxes perçues dans un État pour l'entretien des écoles publiques, soit des dotations constituées au même effet, ne pourra être à la disposition d'aucune secte religieuse; aucune somme provenant des dites sources ne pourra être répartie entre des sectes ou des dénominations religieuses (1) ». L'effet du message est certain, mais il fut sans utilité finale.

Si les messages n'aboutissaient ainsi qu'à des projets non adoptés, ils auraient une influence tellement minime qu'elle ne vaudrait pas même d'être signalée; mais, le plus souvent, il n'en est pas ainsi, et le Congrès écoute les indications et suit les recommandations qu'ils contiennent et qui peuvent porter sur une infinité d'objets, attendu que la Constitution donne à l'activité du Président un champ très vaste, et lui confère des attributions très étendues, dont les plus essentielles sont la direction de la politique étrangère, l'administration intérieure du pays, la législation et la nomination des fonctionnaires.

I. La direction de la politique étrangère est pour le Président une fonction de la plus haute importance; il jouit à cet égard d'une initiative presque absolue, et peut, comme le président Polk, en 1845-46, acculer le Congrès à une déclaration de guerre sans que la Chambre des représen-

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1876, p. 23.

tants puisse intervenir. Ce n'est point à dire cependant que celle-ci ne puisse voter des résolutions pour conseiller une certaine politique ou, à l'inverse, blâmer celle qui est suivie. On en donnerait des exemples multiples: Ainsi, à la suite du message de Monroë de 1823, diverses résolutions furent proposées tendant à faire de la doctrine une règle législative obligatoire; le 10 janvier 1824, M. Clay soumettait à la Chambre des représentants cette résolution : « Arrêté par le Sénat et la Chambre des représentants assemblés en Congrès que le peuple de ces États ne verrait pas sans une sérieuse inquiétude une intervention armée des puissances alliées de l'Europe en faveur de l'Espagne pour réduire à leur sujétion ancienne ces parties du continent d'Amérique qui ont proclamé et établi pour elles-mêmes, respectivement des Gouvernements indépendants et qui ont été reconnus solennellement par les États-Unis ». Plus tard, en 1825, lors de la réunion du Congrès de Panama, une nouvelle résolution fut adoptée à la Chambre des représentants par 99 voix contre 95. En d'autres circonstances, des propositions de même caractère furent soumises au Congrès. Ainsi, à la suite du message du président Cleveland à propos du différend anglo-vénézuélien, M. Bake, du Kansas, invitait le Congrès à affirmer « que les États-Unis considèrent comme un acte hostile d'une puissance étrangère d'étendre par la guerre, par traité, par achat ou autrement ses limites territoriales dans l'hémisphère occidental ou les îles adjacentes que les États-Unis considèrent comme nécessaires à leur propre défense, eux seuls étant juges de cette nécessité. Il faudrait signaler aussi les projets de 1879, 1880, etc. Ces réso-

lutions, il est vrai, ne furent pas adoptées, le Congrès ayant estimé qu'en ces matières il ne pouvait être question de fixer *a priori* et pour tous les cas une règle fixe et définitive; mais auraient-elles été votées, elles n'auraient pas lié le Président qui aurait gardé dans tous les cas sa complète liberté d'action. Il semblerait dès lors et puisque le Président peut et doit agir seul, qu'en cette matière il n'y ait pas de place ou d'utilité pour des messages; ce n'est qu'une apparence : les traités aux États-Unis doivent, pour être valables, être ratifiés par le Sénat; et la Chambre des représentants peut, d'une façon indirecte, soit par le refus des crédits nécessaires à la guerre, soit par le vote des mesures législatives destinées à permettre l'application pratique de certains traités, notamment des traités de commerce, entraver l'œuvre du Président; aussi bien, dans tous ces cas, le Président doit-il intervenir pour exposer sa politique et en recommander l'adoption; ce qu'il fait, à l'aide du seul moyen dont il dispose, à savoir le message, et a presque toujours fait avec succès.

Lors du conflit que souleva entre l'Angleterre et le Vénézuela la délimitation des frontières des possessions respectives des ces états, un fait se produisit qui démontre clairement l'influence du message : le 2 décembre 1895, le président Cleveland recommandait au Congrès de voter les crédits nécessaires à la création d'une commission chargée de faire les investigations pouvant permettre aux États-Unis d'intervenir en connaissance de cause contre les prétentions anglaises; le bill ouvrant ces crédits fut adopté sans discussion véritable, à l'unanimité, par la Chambre des Représentants, le lendemain de la réception du mes-

sage, et le Sénat, dont la procédure est d'ordinaire beaucoup plus lente, l'adoptait sans opposition deux jours après. A propos du traité de réciprocité relativement aux droits de douane avec Cuba, le Président, après une intéressante lutte, réussit à l'emporter. Le premier message annuel que M. Roosevelt adressa au Congrès à l'ouverture de la session de 1901-1902 avait attiré l'attention de celui-ci sur la nécessité et l'opportunité de réduire le tarif douanier en ce qui concernait l'île de Cuba(1). Le Président négocia en décembre 1902 un traité accordant aux Cubains une réduction de 20 0/0 sur les tarifs en vigueur. Comme le Congrès était à la veille de s'ajourner, le traité ne fut pas ratifié. Mais, le 9 novembre, une session extraordinaire fut ouverte. Le message que le Président envoya aux Chambres à cette occasion portait uniquement sur le traité de réciprocité avec Cuba ; il en demandait la ratification; la

(1) In Cuba such progress has been made towards putting the independent government of the island upon a firm footing, that before the present session of the Congress closes, this will be an accomplished fact. Cuba will then start as her own mistress, and to the beautiful queen of the Antilles as she unfolds this new page of her destiny we extent our heartiest greetings and good wishes. Elsewhere I have discussed the question of reciprocity. In the case of Cuba, however they are mighty reasons of morality and of national interest why the policy should be held to have a peculiar application and I most earnestly ask your attention to the wisdom, indead to the vital need of providing for a substantial reduction in the tariff duties on cuban imports into the United-States. Cuba has in her constitution, affirmed what we desired, that she should stand, in international affairs, in closer and more friendly relation with us than with any other power; and we are bound by every consideration of honour and expediency to pass commercial measures in the interest of her material well being. *Annals of the American Academy of political and social science*, juillet 1902, p. 137.

Chambre des Représentants l'approuva immédiatement ; le Sénat essaya d'y introduire quelques modifications, mais finalement y renonça et, dans les premiers jours de la session ordinaire suivante, approuvait le traité qui entra ainsi en vigueur le 27 décembre.

Il est, au reste, une tradition en ce sens.

Le 8 mars 1822 un message du président Monroë ayant recommandé au Congrès la reconnaissance de l'indépendance des républiques Sud-Américaines, le comité auquel le message fut renvoyé avait conclu favorablement et le rapport avait été adopté par la Chambre à l'unanimité moins une voix ; les remontrances et les protestations de l'ambassadeur d'Espagne demeurèrent vaines et la mesure fut formellement ratifiée par le Sénat[1].

Les choses se passèrent de même, quant au message du 24 décembre 1849, dans lequel le président Taylor recommandait entr'autres mesures la fixation de la frontière entre le Texas et le New-Mexico, l'établissement d'un gouvernement dans l'Utah, l'admission dans l'Union de la Californie et des mesures relatives au commerce des esclaves : tôt, dans le cours de la session, le Congrès vota des lois qui donnaient à l'exécutif satisfaction sur tous ces points[2].

Enfin, l'histoire du traité signé par la commission des pêcheries canadiennes le 15 février 1887, renvoyé au Président et soumis par celui-ci à la ratification du Sénat, n'est

(1) *Annual Register*, 1822, p. 281.

(2) A bill for adjusting the boundary between Texas and New-Mexico; a bill giving a like government to Utah, a bill admitting California with her newly adopted constitution into the Union; a fugitive slave bill. *Annual Register*, 1849, p. 394 et 1850, p. 338.

pas moins caractéristique. Le Président Cleveland, dans le message par lequel il communiqua ce traité au Sénat, exprimait la conviction qu'il serait considéré comme une solution juste et honorable, par suite satisfaisante, des difficultés qui avaient un moment troublé les relations des États-Unis avec leurs voisins septentrionaux. Au Sénat le traité fut critiqué par les sénateurs de la Nouvelle-Angleterre, et, après avoir fait, à certains intervalles, l'objet de discussions en sessions secrètes, rejeté définitivement le 21 août par la majorité républicaine. Ce vote fut uniquement un vote de parti : les démocrates au nombre de vingt-sept avaient voté pour la ratification, les républicains au nombre de trente contre elle. Le 23 août le Président envoya au Congrès un message conçu en termes énergiques; il y blâmait le Sénat de la décision prise et demandait au Congrès de mettre le pouvoir exécutif à même de poursuivre vis-à-vis du Canada une énergique politique de représailles (1). Ce message causa une grande surprise et fut

(1) I fully believe the treaty just rejected by the Senate was well suited to exigency. Its provisions were adequate for our security in the future from vexations incidents and for the pomotion of friendly neighbourhood and intimacy without sacrificing in the least our national pride or dignity. I am quite conscious that neither my opinion of the value of the rejected treaty, nor the motives which prompted its negociation are of importance in the light of the Senate thereupon. But it is of importance to note that this treaty has been rejected without any apparent disposition on the part of the Senate to alter or amend its provisions, and with the evident intention not wanting expression, that no negociation could at present be conclued touching the matter at issue. I recommend immediate legislative action, conferring upon the executive power to suspend by proclamation the operation of all laws and regulation permitting the transit of goods, wares and marchandise in bond accross or over the territory of United-

considéré par les républicains comme ayant pour but d'augmenter la popularité du Président; cependant un bill de représailles « Retaliation bill » fut adopté par la Chambre des représentants le 9 septembre par 174 voix contre 4 : il donnait au Président pleins pouvoirs pour la protection des intérêts américains contre les pêcheurs canadiens; au Sénat, le bill fut renvoyé au comité des affaires extérieures, qui fit sur lui un rapport défavorable.

Bref, cette nécessité de s'adresser au Congrès pour en obtenir les crédits ou les mesures législatives relatives à l'exécution d'un traité conclu par le Président assure dans une certaine mesure le concours des pouvoirs législatif et exécutif dans les affaires extérieures; la Chambre des représentants a tenté d'élargir son pouvoir et de faire admettre que son approbation était aussi nécessaire que celle du Sénat pour les traités qui engagent les finances publiques; elle n'y a point pleinement réussi, et ses prétentions n'ont en rien entamé la prérogative du Président. La question fut soulevée notamment à propos du traité conclu avec la Grande-Bretagne le 19 novembre 1794, pour réparer les pertes qu'avaient fait subir au commerce américain les Ordres du Conseil des 8 juin et 5 décembre 1793 ordonnant aux navires de guerre anglais d'arrêter tous les bâtiments neutres chargés de grains et de farine à destination de la France ou portant secours aux colonies

States to or from Canada. There need be no hesitation in suspending these laws, arising from the supposition that their continuation is secured by treaty obligations; for it seems quite plain that article 29 of the treaty of 1871, which was the only article incorporating such laws, terminated in July, 1885. *Annual Register*, 1888, p. 407.

françaises ou chargés des produits de ces colonies, et de les conduire dans un port anglais ou allié pour y être, ainsi que la cargaison, vendus au plus offrant; en même temps qu'il donnait satisfaction aux États-Unis, en accordant les indemnités demandées, le traité stipulait des indemnités en faveur de certains préjudices subis par des sujets anglais (1). Il fut très mal accueilli en Amérique; à la Chambre des représentants le parti démocratique qui avait alors la majorité essaya d'en empêcher l'exécution; il soutint que le traité engageant les finances de l'État n'était pas valable par la simple ratification du Sénat, mais devait en outre aussi recevoir l'approbation de la Chambre des représentants avant de devenir définitif, et, pour bien marquer le droit qu'elle prétendait avoir, la Chambre demanda, le 22 mars 1795, par 62 voix contre 37, les documents se rapportant à la conclusion de ce traité. Washington s'appuyant sur le texte même de la Constitution voulait empêcher l'immixtion de la Chambre des représentants dans les négociations diplomatiques; il refusa la communication demandée et, le 30 mars 1796, adressa aux Chambres un message spécial : « Ce serait, y disait-il, admettre un dangereux précédent que de concéder à la Chambre des représentants le droit de demander et d'obtenir tous les papiers relatifs à une négociation avec une puissance étrangère »; Washington indiquait ensuite qu'ayant été membre de la Convention, il pouvait dire que la Constitution n'exigeait pour la validité d'un traité que le consentement des deux tiers du Sénat et il refu-

(1) V. sur les stipulations de ce traité, De Witt, *Hist. de Washington et de la fondation de la République des États-Unis*, p. 345.

sait la remise des pièces[1]. Après de longues et vives discussions, qui pendant plus d'un mois agitèrent la Chambre et passionnèrent le pays, l'Assemblée revenant sur son premier vote se rangea à l'opinion de Washington, et, le 29 avril, votait à une voix de majorité les mesures d'exécution du traité[2].

Tous ces exemples montrent que sur chaque point spécial les recommandations du Président sont suivies ; les plus récents événements relatifs aux dernières présidences de Mac-Kinley et de Roosevelt en particulier, en fourniraient, au besoin, une preuve surabondante, en même temps qu'ils démontreraient aussi à l'excès comment le triomphe advint le plus souvent à la politique personnelle du Président, et combien par cette manière de se poser, en face du Congrès « comme le représentant du peuple et son premier représentant », l'exécutif américain donne, suivant la très juste remarque de M. Barthélemy, avec « Washington, John Adams, Jefferson, Madison, Monroë, Jackson, Tyler, Lincoln, Mac-Kinley et Roosevelt,... le démenti le plus éclatant à la thèse du gouvernement con-

(1) « Attendu qu'il est incontestable à mes yeux que l'assentiment de la Chambre des représentants n'est nullement nécessaire pour rendre un traité valable ; attendu que le traité conclu avec la Grande-Bretagne a été revêtu de toutes les formalités requises et que les pièces s'y rapportant doivent rester secrètes ; attendu aussi que la bonne administration de l'État exige, à mon avis, le ferme maintien des limites assignées aux divers départements du pouvoir, je ne puis satisfaire à votre requête par respect pour la Constitution et pour les devoirs de ma charge ». De Witt, *op. cit.*, p. 345. Cpr. Lelièvre, *Étude sur le Sénat des États-Unis de l'Amérique du Nord*, Th. doct. Paris, 1900, p. 102.

(2) Voir sur cette affaire de Witt, *op. cit.*, p. 341-359 ; de Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, 1876, p. 252-253.

gressionnel ». Au demeurant, lorsqu'on recherche quelle est l'efficacité du message en matière de politique extérieure aux États-Unis, il n'est pas possible de découvrir une preuve plus éclatante que celle fournie par le message du 2 décembre 1823 dans lequel Monroë proclama pour la première fois la doctrine qui devait porter son nom. Ce n'est pas, en effet, de lui que l'on peut dire qu'il a été « un coup de fusil tiré en l'air sans résultat pratique ». Il annonçait que le territoire américain ne serait plus désormais ouvert à la colonisation des puissances européennes et que les États-Unis considéreraient comme un acte hostile toute tentative de la part des puissances faisant partie de la Sainte Alliance pour intervenir dans les affaires des États américains[1]; il proclamait, comme

(1) ... In the discussion to which this discussion has given rise and in the arrangements by which they may terminate, the occasion has been judged proper for asserting as a principle in which the right and interests of the United-States are involved that the american continents by the free and independent condition, which they have assumed and maintain, are henceforth, not to be considered as subjects for future colonisation, by any european powers...

We owe it therefore, to cander and to amicable relations existing between the United-States and those powers to declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety. With the existing colonies or dependencies of any European power we have not interfered and shall not interfere. But with the governments who have declared their independance and maintained it and whose independance we have, on great consideration and just principles, acknowledged, we could not view any interposition for the purpose of opressing them or controlling in any other manner their destiny, by any european power in any other light than as the manifestation of an unfriendly disposition towards the United-States. *Annual Register*, 1823, public documents, p. 183.

règle de la conduite future, le principe de l'Amérique aux Américains, et l'intention de se tenir à l'écart des luttes qui pourraient diviser les puissances européennes, l'Amérique vivant chez elle et entendant y être maîtresse. Or l'influence de cette règle contenue dans le message de 1823 s'est fait sentir dans toutes les questions de politique extérieure ; comme le disait le secrétaire d'État Fish dans son rapport au président Grant le 14 juillet 1870, la doctrine de Monroë a exercé une influence permanente sur ce continent : elle fut d'abord invoquée en conséquence du péril supposé que courait Cuba du côté de l'Europe, elle fut appliquée à un danger similaire menaçant le Yucatan, elle revêtit un corps dans le traité des États-Unis et de la Grande-Bretagne concernant l'Amérique centrale, elle produisit l'opposition heureuse des États-Unis à la tentative de l'Angleterre d'imposer sa domination dans le Nicaragua sous prétexte d'une affaire avec les Indiens Mosquitos et elle réussit de la même manière à prévenir l'établissement d'une dynastie européenne au Mexique[1] ; et, depuis l'époque à laquelle fut rédigé ce rapport, elle a reçu de nouvelles applications, permis notamment au gouvernement américain d'intervenir dans le contesté anglo-vénézuélien, de faire échouer les prétentions anglaises, et aussi d'intervenir comme on sait dans les démêlés de l'Espagne et de Cuba.

Au reste, depuis Monroë, presque tous les messages se sont occupés de cette doctrine et en ont proclamé la néces-

(1) Delarue de Beaumarchais, *La doctrine de Monroë*, Th. doct. Paris, 1897, p. 96.

sité, tels ceux de Polk, de Grant, de Cleveland, de Mac-Kinley, pour ne citer que les plus importants, et récemment encore le dernier message envoyé au Congrès par le président Roosevelt le 5 décembre 1905 affirmait la nécessité de maintenir la doctrine de Monroë en assurant la défense du Canal de Panama et en sauvegardant les intérêts américains dans les îles Caraïbes. C'est, d'ailleurs, chose curieuse que les Américains proclament encore cette doctrine alors qu'elle est contredite par les faits actuels : le vent d'impérialisme qui depuis quelques années souffle sur les États-Unis les a fait se lancer dans la politique mondiale, et de ce chef protester contre les massacres d'Arménie, réclamer l'application du traité de Berlin en faveur des juifs de Roumanie, intervenir en faveur des juifs de Russie, offrir leur médiation et jouer le rôle pacificateur dans le conflit russo-japonais, avoir des conflits avec la Porte et le Maghzen même, envoyer leur escadre jusque dans les eaux méditerranéennes, des délégués à la conférence internationale d'Algésiras, mais au point de vue de cette monographie, il importe moins de suivre les affirmations continues dans les messages de cette doctrine qui a permis à l' « heureuse Amérique » de vivre dans un monde à part, et de se donner longtemps tout entière au commerce, à l'industrie et à l'administration intérieure du pays que de noter, avec elles comme sur bien d'autres points, le secours prêté aux présidents par les messages et l'usage fait par eux de ce mode de communication pour dépasser le rôle modeste et excéder les occupations très humbles qu'on a voulu définir comme caractéristiques de leurs fonctions, en un mot pour transformer « la petite magistrature d'affaires » dont on

parlait encore il y a quelques années en une charge qui fait peser sur son titulaire, devant la nation et devant le monde, toute la responsabilité politique (1).

II. L'administration intérieure du pays et l'exécution fidèle des lois constituent pour le Président des États-Unis une deuxième série d'attributions, pour la satisfaction desquelles les messages interviennent nombreux et complets, s'occupant de tous les points, ne négligeant aucun détail, et ne craignant point de s'occuper de certains aspects des questions dont l'importance paraît en désaccord avec le caractère quelque peu solennel du message.

Ainsi, à la suite des avantages économiques et commerciaux concédés à l'Angleterre par le traité du 19 novembre 1794, la France avait manifesté son mécontentement aux États-Unis et chassé de son territoire le ministre américain Pinckney qui dut aller se réfugier en Hollande ; les relations diplomatiques se tendirent, et la nécessité de se préparer à la guerre apparut. A l'ouverture de la session extraordinaire du Congrès en mai 1797, John Adams demanda l'adoption de mesures de défense : « De telles tentatives doivent être repoussées avec une décision qui convaincra la France et le monde que nous ne sommes pas un peuple dégradé, honteusement courbé sous un esprit colonial de crainte et sous un sentiment d'infériorité propre à faire de notre nation l'instrument misérable d'une influence étrangère et à lui faire oublier son honneur national, sa dignité et ses intérêts ». Le Congrès donnait immédiatement satis-

(1) Barthélemy, *op. et loc. cit.*, p. 278-283.

faction au Président en votant la mobilisation éventuelle et des travaux de fortification[1].

Chaque fois, du reste, qu'un président a fait appel au Congrès pour des mesures de défense, sa voix a été écoutée. Dans le message qu'il adressa au Congrès à la session de 1799, Adams demanda d'augmenter les défenses maritimes, dans la même session de nouveaux crédits lui étaient accordés. Récemment, lorsque le président Mac-Kinley demanda dans le message aux Chambres du 5 décembre 1898 l'augmentation des forces navales et de l'armée de terre, une longue lutte eut lieu dans les Chambres, le Sénat surtout étant hostile à ces mesures; mais finalement le Congrès adopta une loi élevant le chiffre de l'armée régulière, autorisant l'enrôlement de volontaires, et décidant conformément à la demande du Président la construction de 12 nouveaux vaisseaux [2].

Les preuves seraient abondantes, plus nombreuses encore, pour la présidence Roosevelt, et c'est l'intérêt de ces détails que de montrer l'autorité croissante du Président dans les délibérations des Chambres, et de faire suivre, au travers des messages, et grâce à eux, le développement de l'initiative présidentielle proportionnée au prestige de l'homme et à la nature des relations bonnes ou mauvaises établies entre le chef de l'exécutif et le Congrès. Le message qui ouvrit la deuxième session du 56e congrès demanda que, le 3 décembre 1900, par suite de la situation des Philippines, le contingent de l'armée, qui

(1) Moireau, *Histoire des États-Unis de l'Amérique du Nord depuis la découverte du nouveau continent jusqu'à nos jours*, p. 433.

(2) *Revue politique et parlementaire*, avril 1899, p. 169.

d'ordinaire était de 60.000 hommes fût porté à 100.000, dont 15.000 Philippins « plus aptes que les Américains à découvrir les guerillas meurtriers et brigands et à mettre un terme à leurs exploits » ; après quelques difficultés une loi fut votée qui fixait l'effectif maximum des troupes à 100.000 hommes dont 12.000 Philippins [1]. — Le Président eut aussi gain de cause lorsqu'en 1903, il demanda dans son message la création de l'état-major général de l'armée. De même, quand son message du 6 décembre 1904 se basant sur les enseignements fournis par la lutte navale qui venait de se dérouler entre la Russie et le Japon, recommanda au Congrès d'accroître la puissance navale des États-Unis [2], la loi de finances de 1905 attribua à la marine 100.000.000 dollars, soit environ le triple des crédits qui lui étaient affectés avant la guerre hispano-américaine.

— S'agissant, non plus des questions militaires et de défense nationale mais de politique commerciale ou de législation interne, les choses ne vont pas différemment.

(1) *Revue politique et parlementaire*, juin 1901, p. 653.

(2) The strong arm of the government in enforcing respect for its just rights in international matters is the navy of the United-States. There is no more patriotic duty before us as a people than to keep the navy adequate to the needs of this country's position..... The war which now unfortunately rages in the Far-East has emphasised in striking fashion the new possibilities of naval warfare. The lessons taught are both strategic and tactical and are political as well as military. The experiences of the war have shown in conclusive fashion that while sea-going and sea-keeping torpedo-destroyers are indispensable and fast-lightly armed and armound-cruisers very useful, yet that the main relievance, the main standby in any navy, worthy the name, must be the great battleships heavily armoured and heavily gunned. — *Daily Telegraph*, 7 décembre 1904.

Dans le message par lequel il inaugura la 2e session du 56e congrès, M. Roosevelt demanda entre autres choses l'adoption de mesures propres à développer la marine marchande; vite, à une session ultérieure le Congrès créa une « commission de la marine marchande » chargée de rechercher les causes qui ont amené le déclin de la marine marchande et de présenter un projet en vue d'y remédier[1].

— Dans le même message, il demandait de diminuer de 36.000.000 de dollars les impôts créés pour faire face aux nécessités de la guerre avec l'Espagne et devenus inutiles; malgré quelques divergences entre la Chambre des représentants et le Sénat sur la façon de faire cette diminution, l'accord s'établit assez rapidement, et la loi conforme aux vues présidentielles fut votée le 28 février 1901 [2].

Lorsqu'à la suite de l'émotion produite en Amérique et dans le monde entier par l'assassinat du président Mac-Kinley, son successeur M. Roosevelt demanda dans le message du 2 décembre 1901 de voter des mesures permettant de surveiller les personnes suspectes et d'empêcher le débarquement aux États-Unis des personnes connues comme anarchistes, le Congrès ne fit aucune résistance, et tel un Parlement auprès duquel l'exécutif a, de par la Constitution même, le droit d'initiative, il mit à l'étude immédiatement une proposition de loi destinée à réaliser le vœu du Président.

Au demeurant, alors que les pouvoirs que la Constitution accorde aux Présidents pour assurer l'exécution de la loi

(1) *Revue politique et parlementaire*, juin 1901, p. 653, et septembre 1904, p. 610.

(2) *Revue politique et parlementaire*, juin 1901, p. 653.

ne leur parurent pas, par suite de circonstances spéciales, d'une efficacité suffisante, ils n'hésitèrent pas à demander au Congrès de les renforcer, et celui-ci fit droit à leur demande : ainsi, comme les États du Sud se révoltaient contre le traitement rigoureux qui leur avait été fait après la guerre de Sécession, et comme les troubles se multipliaient, le général Grant, demanda au Congrès, dans un message spécial du 2 mars 1871, de l'investir de pouvoirs suffisants pour lui permettre de faire respecter la loi dans toute l'étendue du territoire; le Congrès lui donna sous certaines réserves le droit de suspendre l'*habeas corpus*.

C'est enfin par le message que le Président peut user de son autorité pour essayer d'agir sur les Chambres et les mettre d'accord lorsqu'elles n'arrivent pas à s'entendre sur certaines questions. Ainsi le président Pierce réussit à aplanir une difficulté née entre la Chambre des représentants et le Sénat sur la question de savoir si le Kansas devait être ou non un État à esclaves : vers le milieu d'août 1856, la session ordinaire du Congrès était sur le point de prendre fin ; mais il était nécessaire de voter au préalable l' « Army estimates » et de pourvoir au paiement et au maintien des forces militaires de l'Union ; la Chambre des représentants savait bien qu'à moins qu'une restriction légale ne fût votée, l'exécutif emploierait les forces militaires des États-Unis en faveur du parti de l'esclavage, et elle était résolue à empêcher, si elle le pouvait, ce résultat ; aussi elle ajouta dans ce but une clause au bill d'appropriation qui accordait les subsides ; le Sénat n'accepta pas cette clause qui fut réinsérée une seconde fois par la Chambre lorsque le bill lui fut renvoyé. Des

conférences entre les deux Chambres ne purent aboutir, et l'on arriva ainsi au 18 août, jour de la prorogation, en laissant l'exécutif sans les moyens financiers nécessaires pour entretenir l'armée. Le Président réunit immédiatement les Chambres en session extraordinaire le 21 août, et trois jours après leur dépêchait un message énergique dans lequel il insistait sur les résultats déplorables qu'aurait le refus de prendre immédiatement des mesures permettant de payer l'armée (1). Le désaccord entre les deux Chambres se renouvela, mais le 30 août la Chambre des représentants se rendant aux raisons du Président cédait, et, par une majorité de 101 voix contre 97, adoptait l' « Army appropriation bill » sans la clause contestée. Le bill fut immédiatement accepté par le Sénat, la session extraordinaire close, et le rôle victorieux et pacificateur acquis au message.

III. Reste à définir en matière législative le rôle et l'in-

(1) To refuse supplies to the army is to compel the complete cessation of all its operations and the practical disbandment, and thus to invite hordes of predatory savages from the western plains and Rocky-mountain to spread devastation along a frontier of more than 4.000 miles in extent and to deliver up the sparse population of a vast tract of country to rapine and murder. Such in substance would be the direct and immediat effects of the refusal of congress, for the first time in the history of the government, to grant supplies; — the inevitable waste of millions of public treasure; — the infliction of extreme wrong upon all persons connected with the military establishment by service, employment or contract; — the recall of our forces from the field; — the fearful sacrifice of life and incalculable destruction of property in the remote frontiers; — the striking of our national flag on the battlements of the fortresses which defend our maritime cities against foreign invasion; — the violation of the public honour and good faith and the discredit of the United-States in the eyes of the civilized world. *Annual Register*, 1856, p. 272.

fluence du message? Certains auteurs, M. Burgess notamment, considèrent le droit accordé par la Constitution au Président de fournir de temps en temps des renseignements sur l'État de l'Union et d'appeler son attention sur les mesures qu'il croira nécessaires et convenables, comme équivalent au droit d'initiative : la Constitution ne prescrivant pas la forme dans laquelle le Président doit présenter les mesures qu'il aura à recommander, et n'investissant pas non plus le Congrès du droit de le faire soit expressément, soit tacitement, elle laisserait par suite au Président la détermination de cette forme (1). Nous ne croyons pas que cette appréciation soit exacte théoriquement. En effet, le droit d'initiative ne consiste pas à pouvoir dire à un corps législatif qu'il serait bon qu'il prît telle mesure sur tel point déterminé, mais bien à lui soumettre un projet de loi en forme que le chef de l'exécutif peut contraindre l'Assemblée à discuter, approuver ou rejeter, ce que le Président des États-Unis ne peut pas faire. Il est donc inexact, croyons-nous, de dire que la Constitution donne au Président américain le droit d'initiative. Mais en fait le résultat est le même que si ce droit lui appartenait : le Président indique au Congrès dans ses messages les matières sur lesquelles il serait bon de légiférer et le sens dans lequel devraient être faites les nouvelles lois pour être conformes au véritable intérêt du pays, et il est bien rare que ces indications ne soient pas suivies, ainsi que le peut montrer un rapide coup d'œil sur les principales questions posées aux États-Unis.

(1) Burgess, *Political science and comparative constitutional law*, Boston, 1902, t. II, p. 254.

Le message du 5 décembre 1904 recommandait au Congrès de prendre des mesures propres à mettre fin d'une façon absolue aux tarifs de faveur dont les compagnies de chemins de fer avaient jusqu'alors fait bénéficier les gros commerçants et industriels dans le but d'empêcher la concurrence des petits. Le Président préconisait l'augmentation des pouvoirs de l' « Interstate commerce commission » créée en 1887. Des discussions intéressantes se produisirent à ce sujet au Congrès, et deux projets conformes aux vues du Président furent présentés à la Chambre des représentants (1).

De même la politique du Président sur la question des trusts semble aussi devoir triompher (2). Dans divers mes-

(1) Nous empruntons le résumé de ces deux projets à la *Revue politique et parlementaire* d'octobre 1905, p. 185. « Le premier d'entre eux est connu sous le nom de projet Hepburn. Il propose de supprimer l'« Interstate commerce commission » actuelle et de la remplacer par une commission plus nombreuse et par une cour de commerce composée de cinq juges fédéraux qui connaîtrait de tous les procès relatifs au tarif des transports par chemin de fer entre États différents.

Le second projet appelé projet Tonwsend-Esh du nom de ses promoteurs propose le maintien de l'Interstate commission actuelle, mais lui donne pleins pouvoirs pour réglementer les tarifs de transports. Il propose aussi l'établissement d'une cour de commerce analogue à celle du projet Hepburn, mais avec cette disposition en plus qu'il pourrait être interjeté appel des décisions de cette cour devant la cour suprême de Washington. La Chambre des représentants a adopté ce projet par 426 voix contre 17. Le Sénat s'y montre moins favorable, mais le mouvement qui s'est produit dans le pays contre les tarifs de chemin de fer et en faveur de cette réglementation le contraindra à céder.

(2) V. des détails sur la lutte menée, avec une rare énergie et un réel succès, par le président Roosevelt contre les trusts, sur le triple terrain constitutionnel (amendement à la Constitution), économique (modification au tarif des douanes), judiciaire (loi Sherman), et surtout législatif

sages le président Roosevelt s'est prononcé contre les trusts et a proposé d'en confier la surveillance, non plus à chaque État en particulier mais à la nation, parce que ces grandes associations étendent à l'heure actuelle leur action sur de nombreux États[1]. En suite de quoi, plusieurs projets furent soumis au Congrès : l'un de M. Bullom, sénateur de l'Illinois, frappant d'une amende toute exploitation s'étendant à plusieurs États; un autre de M. Hoor, sénateur du Massachusetts, autorisant l'inspection des livres de commerce par l'attorney general, tandis que, sans attendre un vote à ce sujet, le 17 décembre, la Chambre mettait une somme de 500.000 dollars à la disposition de l'attorney general pour poursuivre les infractions à la loi en vigueur sur les trusts, et que, peu après, les deux Chambres devaient adopter une proposition de M. Elkins, sénateur de la Virginie occidentale, obligeant sous peine d'amende les compagnies de transport à déposer leurs tarifs, leur en interdisant toute diminution et chargeant l' « Interstate commerce commission » de veiller à l'exécution de ces mesures[2]. Il ne saurait aucunement s'agir ici, à peine de parler hors du sujet, de rééditer les détails bien connus de cette lutte; il fallait au moins rappeler comment des messages connus de tous servirent au Président pour la déclaration de guerre à l'omnipo-

(Bills Elkins et Littelfield), dans l'excellent article de M. Henry Lévy-Ullmann, *La question politique des trusts*, inséré dans la *Revue du droit public*, t. XX, 1903, notamment p. 201-212.

(1) Voir Messages de décembre 1901 et décembre 1902.

(2) *Revue politique et parlementaire*, février 1902, p. 427; février 1903, p. 411; août 1903, p. 409.

tance des milliardaires engagèrent un combat où les ennemis du Président disposant des plus formidables atouts révèlent chez ce président « redoutable adversaire..., dressé par une longue expérience des choses à la grosse bête dans les forêts du Farwest... une personnalité (qui) dépasse... celle d'un homme ordinaire..., a quelque chose d'immatériel, d'historique, de grandiose...[1] » et montrent en face du Congrès un « seul homme » dont les attributions constamment accrues et l'autorité imposée ont dépassé, désarmé et annihilé même ce qu'avaient voulu les Constituants de Philadelphie.

Dans les questions monétaires aussi on peut constater l'influence du message. Lorsque, en 1860, éclata aux États-Unis la guerre de Sécession, pour faire face aux dépenses qu'elle nécessitait, force fut de créer du papier-monnaie ; la lutte une fois terminée, il fallut se préoccuper de retirer de la circulation les billets ainsi émis et d'en revenir aux paiements en espèces ; les Présidents s'employèrent à cette tâche. Le général Grant notamment ne manqua jamais dans tous ses messages de rappeler cette nécessité au Congrès[2] et c'est même à son instigation et grâce à son influence que fut votée en janvier 1875 la loi ordonnant la reprise des paiements en espèces pour le 1er janvier 1879.

(1) Lévy-Ullmann, *op. et loc. cit.*, p. 203, 228.

(2) Dans le message de décembre 1875, qui est un des derniers qu'il envoya au Congrès, le général Grant continuait à recommander la suppression du papier-monnaie et le retour à la monnaie métallique, au moyen du retrait mensuel de la circulation de 2 millions de dollars de Grenbacks et de leur remplacement pour une égale somme par des bons à terme rapportant un intérêt de 3,65 par an.

A un autre point de vue, dans le même domaine, M. Cleveland, partisan de l'étalon d'or, lutta pendant toute la durée de sa présidence contre le parti argentiste, et en 1897, lorsqu'il se retira, sa politique avait triomphé : l'étalon d'or était maintenu, le stock d'or des États-Unis s'était même élevé. En matière douanière sa victoire fut moins complète; mais la lutte ne lui fut pas complètement désavantageuse. Bien que les recommandations de son message relatif à ces questions n'aient pas été complètement adoptées, elles furent jusqu'à un certain point suivies d'effet. Ce message adressé au Congrès à l'ouverture de la session de 1893, s'exprimait ainsi : « La réforme des tarifs s'impose à nous après avoir été vivement discutée. Il n'est pas pour nous de question plus importante; il n'en est pas qui se présente plus clairement à la fois comme une opportunité et comme un devoir. L'opportunité nous engage à mériter la reconnaissance de nos concitoyens; quant au devoir, il nous est indiqué par vos réclamations fréquentes et par le mandat exprès que vous a donné le peuple... Si la représentation du peuple n'est pas un vain mot, si les promesses politiques et si les professions de foi peuvent compter comme autant d'engagements, il y aurait pure félonie à ne pas accorder les satisfactions demandées... Nous devons forcément adhérer aux principes d'après lesquels les nécessités seules du Trésor justifient l'imposition des droits de douanes ou d'autres taxes fédérales et d'après lesquels aussi ces droits doivent être limités au strict nécessaire[1] ». La Chambre adopta toutes les me-

(1) *Revue politique et parlementaire*, octobre 1895, p. 119.

sures conformes aux vues du Président; le Sénat moins docile y apporta de nombreux amendements qui en déformèrent complètement l'esprit; après la réunion d'un comité de conférence les idées du Sénat furent adoptées : la politique protectionniste restait donc en vigueur, mais les taxes étaient considérablement réduites[1]. Si les nécessités économiques et commerciales avaient permis au Président d'opposer son *veto*, il est probable qu'il eût eu finalement gain de cause, étant donné la docilité de la Chambre des représentants, la faible majorité, 39 voix contre 34, qu'avait obtenue le bill au Sénat, et les précédents en la matière.

Avant lui, en effet, les Présidents avaient vu, plusieurs fois, leur politique douanière approuvée d'une façon complète. Un message du président Madison, du 31 mars 1814, ayant signalé au Congrès l'opportunité qu'il y avait à autoriser après une certaine date les exportations (specie excepté) des États-Unis sur leurs propres navires ou sur ceux des puissances amies et l'abrogation des lois prohibant l'importation des articles qui ne sont pas la propriété ennemie, le message fut immédiatement suivi de la présentation d'un bill pour la suppression de l'embargo et l'abrogation des acts de non-importation, et le projet fut adopté à une grande majorité[2].

(1) Sur les laines, le tarif fut réduit de 80, 90 et même 100 0/0 à 40 et 50 0/0, — sur les charbons de 75 cents par tonne, soit 3,78 les 1.000 kilogrammes, à 45 cents par tonne, soit 2,07 les 1.000 kilogrammes, — sur la fonte de 6 dollars 72 à 4 dollars la tonne, — sur les porcelaines fines, peintes et décorées de 60 0/0 à 35 0/0, les porcelaines blanches de 55 à 30 0/0, etc., etc.

(2) *Annual Register*, 1814, p. 179.

Quelques années plus tard les recommandations douanières du président Jackson devaient aussi être suivies. Le principal sujet en discussion dans la session du Congrès qui s'ouvrit le 6 décembre 1829 fut le « Tariff act » qui frappait de certaines taxes les importations de marchandises étrangères et qui avait été, lors de son adoption, l'objet de l'irritation populaire et de violents débats entre les États du Nord et du Sud ; les premiers attendaient du général Jackson, le nouveau Président, la modification des dispositions de ce tarif ; mais celui-ci dans son message soutint la nécessité de protéger la production nationale jusqu'à ce qu'elle fût en état de lutter contre l'importation étrangère, et aucune disposition contraire ne put être adoptée. Une motion de réexaminer le tarif fut renvoyée à un comité, mais celui-ci dans son rapport maintint l'opportunité d'intervenir dans les règlements du tarif. Une autre tentative fut faite dans un bill rapporté par le comité des voies et moyens de réduire et de modifier quelques-uns des articles du tarif ; la Chambre des représentants refusa même de le prendre en considération. Le parti libéral ne se découragea pas : il renouvela son attaque en présentant un bill qui proposait d'admettre les produits des autres nations moyennant paiement d'un droit de 30 0/0, puisqu'il était reconnu par le Président lui-même que les pays auxquels ce privilège s'étendait ne payaient pas sur les produits de l'Union des taxes d'exportation supérieures à 30 0/0 ; l'adoption de cette loi aurait été l'abrogation virtuelle du « tariff act », elle ne fut point adoptée[1].

(1) *Annual Register*, 1830, p. 306.

Harrison vit également les idées douanières de ses messages adoptées. Il y avait déclaré : « Le droit d'importation est un droit qui frappe nos concurrents étrangers ; c'est ainsi qu'ils paient le précieux privilège de vendre leurs marchandises chez nous et au prix fixé par notre propre marché. Si l'on diminuait les droits de douane l'on ruinerait les industries nationales et on avilirait les salaires au point de les rendre plus bas qu'en Europe », et le 10 juin 1890, le Congrès votait la loi de douane dite loi Mac-Kinley établissant un tarif tellement protecteur qu'il était presque prohibitif — le taux moyen de la tarification était de 53 0/0.

Élu à la présidence, Mac-Kinley recommanda au Congrès des mesures protectionnistes et celui-ci adopta le tarif Dingley, conforme aux idées républicaines et qui régit encore les États-Unis.

Ainsi, grâce aux messages, qui lui permettent d'indiquer les matières sur lesquelles il importe de légiférer, le Président peut être considéré comme possédant, en fait, le droit d'initiative, qu'en droit la Constitution semble bien avoir voulu lui refuser comme inconciliable avec la règle de la séparation des pouvoirs que les Constituants prenaient comme fondement de leur œuvre. Son rôle est donc positif en quelque sorte et dans la réalité très important.

Mais plus considérable encore est le rôle du Président dans la dernière phase de la confection des lois : alors il peut empêcher, ou plutôt il peut retarder, le vote d'une loi. Lorsqu'une mesure législative adoptée par le Congrès est jugée mauvaise par le Président, celui-ci peut la renvoyer dans les dix jours avec ses objections à la Chambre dont

elle émane; et elle ne peut alors devenir loi que si elle est de nouveau votée dans chaque Chambre à la majorité des deux tiers (1). Or, c'est encore par la voie du message que le Président est appelé à exercer cette prérogative; et l'influence de ces messages sur le Congrès et la législation est incontestable et incontestée.

Nous ne voulons pas rechercher si l'exercice de ce droit de veto ne fait pas sortir le Président de son rôle d'organe exécutif de la nation pour en faire, contrairement au principe de la séparation des pouvoirs, une partie intégrante de la législature (2); nous nous bornerons aussi bien à indiquer que malgré la tendance de certains auteurs à considérer le droit de veto comme un droit d'essence législatif (3), l'avis paraît plus sûr de ceux qui voient dans le droit de veto « une soupape de sûreté contre les décisions précipitées du Congrès » (4), et à répéter avec M. de Tocqueville que le Président est l'exécuteur de la loi, mais qu'il ne concourt réellement pas à le faire puisqu'en refusant son assentiment il ne peut l'empêcher d'exister (5) : Veto n'est pas sanction. Si, en effet, il se trouve dans chaque

(1) *Constitution des États-Unis*, art. 1, sect. VII, §§ 2 et 3.

(2) V. sur cette question Bosc, *Les droits législatifs du Président des États-Unis d'Amérique*, th. doct. Aix, 1905, p. 164-173.

(3) Cpr. Bancroft, *History of the formation of the Constitution of the United-States of America*, 6e édit., New-York, 1900, t. I, p. 328. — Cooly, *The general principles of the constitution Law in the United-States of America*, 3e édit., M. Laughlin, Boston, 1898, p. 51. — Woodrow Wilson, *Gouvernement Congressionnel*, trad. dans la collection Boucard et Jèze, 1900, p. 59-60.

(4) *Encyclopédie britannique*, v° *Veto*.

(5) Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 16e édit., Paris, 1874, t. I, p. 205.

chambre une majorité suffisante pour adopter la loi, malgré les objections présidentielles, la loi sera parfaite et deviendra exécutoire pour le Président lui-même tenu, quant à ce, d'obligations constitutionnelles. Il est donc impossible de dire que le Président est partie à la loi; son rôle consiste uniquement, en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, à avertir le Congrès des conséquences fâcheuses que pourrait avoir le vote d'une loi. Et c'est par là que le veto américain se différencie du droit de sanction accordé au monarque anglais : par le droit de sanction le souverain est partie intégrante de la législature; il donne au projet de loi qui lui est soumis l'approbation et la confirmation sans laquelle elle ne sera pas exécutoire; c'est une formalité aussi nécessaire à l'existence de la loi que le vote des Chambres, c'est donc une vraie prérogative législative. Certains, à vrai dire, trouvent que peu importe de savoir en quelle qualité le Président intervient : « Ces distinctions subtiles sont le fin du fin de la métaphysique politique. Le résultat obtenu n'en subsiste pas moins; la domination de la majorité parlementaire est partiellement limitée (1) ». Toujours est-il que le droit de veto n'est pas en fait, une prérogative du chef de l'État aussi vaine que le droit de demander une seconde délibération accordé au Président français.

Souvent il a été exercé et presque toujours il a produit un effet réel. Tous les auteurs sont d'accord sur ce point; Woodrow Wilson lui-même, qui déclare le pouvoir exécutif indépendant rêvé par les auteurs de la Constitu-

(1) De Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, Paris, 1886-89, t. I, p. 231.

tion réduit, par les mœurs politiques, le défaut de caractère de la plupart des hommes élevés à la présidence et l'action des comités investis au sein du Congrès d'attributions d'initiative et de contrôle, au simple rôle d'agent ou de Président du Congrès, admet une certaine influence du Président américain, et indique que sa principale puissance lui vient de son veto (1). Les Présidents n'ont pas hésité, en effet, à en faire un usage qui fut plus ou moins fréquent selon leur tempérament et leurs relations avec le Congrès : John Adams, Jefferson, John Quincy Adams, Van Buren, Harrison, Taylor, Garfield ne frappèrent aucun bill de leur veto, parce que le parti auquel ils appartenaient eut constamment la majorité au Congrès pendant toute la durée de leur présidence ; l'idée qu'avait Jefferson de la souveraineté du peuple et le caractère conciliant de Van Buren furent également des causes de leur abstention dans l'exercice du veto. Quant à Polk, Pierce ou Buchanan, ils n'eurent que peu d'occasions d'exercer leur prérogative (2), leur parti ayant presque toujours triomphé au Congrès. C'est seulement à partir de la présidence de Johnson que l'usage du veto devint d'une pratique courante, car Johnson eut à lutter contre le Congrès à propos de la reconstitution de l'Union fédérale après la guerre de Sécession ; Grant dut fréquemment aussi s'opposer à des concessions de secours faites à la légère à ceux qui prétendaient avoir éprouvé un dommage par suite de la guerre civile ; quant au pré-

(1) Woodrow Wilson, *op. cit.*, p. 280.

(2) Polk n'exerça son droit de veto que 3 fois, Pierce 9 fois, Buchanan 7 fois et Lincoln 3 fois. V. Mason, *The veto power*, Boston, 1891, Appendice D.

sident Cleveland il eut à résister maintes fois contre une législation de plus en plus abondante, souvent élaborée avec précipation et inopportune.

Sans doute les Chambres ne se sont pas toujours inclinées devant la volonté du Président : sur 433 vetos, elles maintinrent 29 fois leur volonté première, quelquefois même sur des points très importants, par exemple lorsqu'elles adoptèrent les bills de reconstruction frappés de veto par Johnson et le Bland bill désapprouvé par Hayes. Ces exceptions dont le nombre est très restreint ne détruisent d'ailleurs pas l'influence politique du veto qui a pu, non seulement empêcher l'adoption de mesures isolées, inconsidérées, injustes et ne concordant pas avec la politique générale, mais surtout arrêter dans son exécution une mauvaise politique du Congrès.

Les vetos de la première catégorie sont si nombreux qu'il faut se borner à en indiquer quelques-uns parmi les plus importants. Ainsi, Washington arrêta un bill qui avait pour but d'en modifier et d'en amender un autre relatif à l'armée ; non seulement les objections de son message de veto furent assez fortes pour empêcher que le bill ne réunît la majorité des 2/3 nécessaires à son adoption, mais un comité nommé pour rédiger un nouveau bill sur la matière rapporta le projet frappé de veto après en avoir fait disparaître les parties critiquées par le Président dans son message (1). Madison empêcha l'adoption d'une loi complémentaire ayant pour but une règle uniforme de naturalisation. Lincoln s'opposa à une loi qui augmentait le nom-

(1) *Veto-messages* of the president of the United-States, compiled by order of the Senate by Ben Perley Poore, 1886, p. 10.

bre des médecins du service volontaire. Johnson frappa de son veto une loi autorisant la compagnie des mines et manufactures de fer de New-York et de Montana à acheter une certaine portion des terres publiques qui n'étaient pas encore en vente. Grant fit échouer une loi fixant le montant des billets des États-Unis et la circulation des banques nationales qui avait été votée sous le coup de la panique de 1873 et qui aurait fait grand mal aux affaires du pays. Hayes ne laissa pas davantage passer une loi restreignant l'immigration des Chinois aux États-Unis. Cleveland refusa d'accorder une pension à la veuve d'Ebenezer F. Woodworth, s'opposa à une loi tendant à encourager la science anatomique et à empêcher la profanation des tombes et il intervint également pour faire respecter les droits des Indiens dans le cas suivant où ils avaient été grandement violés : des terres du Kansas ayant été concédées à des Indiens de New-York, ceux-ci furent empêchés d'en prendre possession et les plus hardis qui s'y aventurèrent furent tués ou chassés par les blancs qui s'établirent sur leur terre; le gouvernement se déclara impuissant à protéger les Indiens et, pour réparer le préjudice qu'ils subissaient, acheta en 1873 une partie des terres au taux de 4 dollars 1/2 l'acre, et en distribua le produit auxdits propriétaires indiens; dans la suite, le 7 mai 1888, une loi autorisa le gouvernement à acheter le reste des terres, au prix de 2 dollars 1/2 l'acre; Cleveland, estimant qu'il y avait là une injustice flagrante, car la terre avait alors au moins la même valeur qu'en 1873, refusa son approbation au bill qui, en seconde délibération, ne fut pas adopté (1).

(1) Mason, *op. cit.*, p. 55.

Les vetos de la seconde catégorie, ceux qui ont eu pour résultat d'arrêter le Congrès engagé dans une mauvaise politique, démontrent d'une façon beaucoup plus forte la puissance du Président, car, s'il peut être parfois relativement aisé de faire rapporter une mesure isolée, il est toujours bien difficile de changer le cours de la politique d'une assemblée, certains présidents américains y ont cependant réussi. — La controverse qui s'est élevée à propos de la banque des États-Unis en est un exemple frappant. Le 30 janvier, un bill relatif au privilège d'une seconde banque des États-Unis fut présenté à Madison qui le frappa de veto (1). Il paraît que la mesure qui lui était soumise n'était pas de nature à permettre à la banque de remplir le rôle qu'on voulait lui faire jouer et qui était de fortifier le crédit, d'émettre des billets, et de consentir des prêts au gouvernement pendant la durée de la guerre. Le bill ne fut pas adopté en seconde délibération, mais en 1816 un autre bill fut présenté à Madison qui le signa, et il servit de base à l'organisation de la seconde banque des États-Unis. En 1832, de nouveaux efforts furent tentés pour accorder un privilège à la banque, Jackson y opposa son veto (2) : le Président considérait que le bill était inconstitutionnel, qu'il n'était pas nécessaire que le Congrès accordât un monopole alors surtout que la majeure partie du stock de la banque réclamant un nouveau privilège était entre les mains d'étrangers, qu'enfin il ne croyait pas opportun de reconnaître à la banque le droit d'établir des succursales partout où elle le voudrait. Sous la

(1) *Veto messages*, p. 14.
(2) *Veto messages*, p. 88.

présidence de Tyler le Congrès renouvela ses tentatives avec le même insuccès [1]. Un premier bill fut frappé de veto le 16 août 1841, comme inconstitutionnel et contraire à l'autonomie des États avec le droit qu'il reconnaissait à la banque d'établir ses succursales où elle le voudrait sans le consentement des États où elles devaient être créées. Un nouveau bill rédigé dans le but d'éviter les critiques faites au précédent fut également frappé de veto le 9 décembre 1841 [2]; les raisons invoquées étaient les mêmes : Tyler critiquait le droit reconnu à la banque d'établir ses succursales dans les divers États sans avoir besoin du consentement de ceux-ci et aussi celui d'émettre des lettres de change tirées dans un État, payables dans un autre et ayant cours pendant une durée illimitée. Le débat qui s'engagea sur ce message de veto fut animé et violent, M. Boots s'exprima même en termes peu courtois vis-à-vis du président Tyler, mais la victoire resta à ce dernier et le bill fut définitivement repoussé par 103 oui contre 80 non.

C'est aussi un message de veto du général Jackson envoyé au Congrès le 27 mai 1830 [3] qui fit trancher suivant ses vues la question alors débattue dans l'union de l'« internal improvment », et poser en principe que le gouvernement fédéral n'a pas le droit d'intervenir dans la création des voies de communication.

De même, grâce au droit de veto et par les avertissements contenus aux messages, le Président est arrivé

(1) *Veto messages*, p. 158.
(2) *Veto messages*, p. 163.
(3) *Veto messages*, p. 75.

plusieurs fois à arrêter la Chambre des représentants qui s'engageait dans la voie des empiétements sur les attributions du pouvoir exécutif. Dans le but de forcer la main au Président, le Congrès tenta à plusieurs reprises de joindre à des lois indispensables et urgentes des dispositions législatives auxquelles le Président était opposé et qu'il n'aurait pas acceptées toutes seules, alors qu'il se trouvait ainsi obligé d'approuver tout le bill ou de le rejeter dans son ensemble; aussi les représentants pensaient-ils que le Président céderait sur les points secondaires. Cette tactique leur ayant réussi, notamment en 1878, ils se crurent ainsi encouragés à persévérer; aussi, peu de temps après, des « postillons » (*riders*) étaient adjoints à cinq bills d'appropriation dans le but de faire disparaître certaines dispositions des lois électorales; le Président n'hésita pas à leur opposer son veto afin de faire respecter le droit que la Constitution accorde au pouvoir exécutif de refuser sa sanction aux mesures votées par le Congrès. Il réussit de la sorte à maintenir intacte sa prérogative et à faire échouer d'une façon définitive la nouvelle pratique que l'on tentait d'introduire.

Un autre fait non moins caractéristique de l'influence que peut exercer le message de veto sur les membres du Congrès est celui qui se produisit à l'occasion du « homestead bill [1] ». Le bill autorisait la vente, à un taux nominal de 160 acres de terres publiques, à tout citoyen des États-Unis, chef de famille et à tout étranger s'engageant formellement

(1) « An act to secure homestead to actual settlers on the public domain and for other purposes », Mason, *op. cit.*, Appendice A, n° 48.

à devenir citoyen américain; il avait obtenu dès le premier vote un nombre de voix supérieur aux 2/3 des membres du Congrès. Il semblait donc que, si le Président frappait le bill de son veto, il s'exposait à un échec certain et que la même majorité des 2/3 se retrouverait à la seconde délibération. Le président Buchanan cependant fit usage de son droit; le 22 juin 1860, il communiquait à la Chambre des représentants un message dans lequel il exposait les motifs qui l'avaient conduit à prendre cette détermination (1). Ces raisons réussirent à convaincre quelques-uns des représentants; le bill ne put plus réunir la majorité des 2/3 qu'il avait réunie lors de la première discussion et il fut repoussé par 28 oui contre 18 non sur 46 votants.

Il reste donc possible de dire, que le message permet au Président de jouer un rôle actif dans la confection des lois et d'exercer sur la législation une influence considérable, que ses messages d'ouverture ou spéciaux, dont les avis sont presque toujours suivis, permettent de le considérer, en fait sinon en théorie, comme ayant l'initiative des lois, enfin que grâce aux messages de veto, il arrive à empêcher l'adoption de toutes mesures qui lui paraissent mauvaises ou inopportunes.

IV. Diriger la politique extérieure, l'administration intérieure du pays, la confection des lois, telles sont donc les principales attributions du Président américain. Mais comme il a aussi la responsabilité du bon fonctionnement de toute l'administration, le Président doit pouvoir choisir

(1) *Veto messages*, p. 281.

librement les agents appelés à le seconder dans sa mission exécutive. Aussi bien le mode de nomination des fonctionnaires a-t-il été inspiré par les idées des divers présidents, et sur ce point encore se retrouve l'influence du message.

Dans son message du 8 décembre 1829, le président Jackson lança la théorie de la « rotation des fonctions » (le mot est de lui), le fameux « spoils system » qui fait des fonctions publiques un moyen de propagande pour le parti et une récompense offerte aux partisans zélés. Le Sénat, il est vrai, se montra d'abord hostile et refusa son approbation aux premières nominations de Jackson; mais il se rendit vite compte de l'excellence et de l'efficacité du procédé et l'opposition cessa pendant longtemps. Elle ne recommença qu'après le milieu du XIX^e^ siècle lorsque, dans le message adressé au Congrès en décembre 1879, le président Hayes indiqua qu'à son avis des examens devaient être la condition de l'admission et de l'avancement dans les services civils, ou encore quand la même idée fut exprimée par les présidents Garfield et Artur et que le système des examens rétabli s'étendit à un nombre croissant de situations.

Ainsi, quel que soit le domaine dans lequel s'exerce l'activité du Président, on retrouvera partout l'influence du message ; dans toutes les questions la voix du Président s'élève et est souvent écoutée : la discussion qui s'engagea à la Chambre des députés française, le 8 décembre 1905, au sujet de la proposition contenue dans le message de M. Roosevelt de réunir une nouvelle conférence de la paix,

montrerait que les idées exprimées dans les messages franchissent quelquefois les mers et ont leur écho dans les parlements étrangers (1).

Il nous est donc possible maintenant, sans qu'il soit nécessaire d'allonger une énumération susceptible de s'étendre à l'infini, d'affirmer que l'opinion de Bryce est pour le moins exagérée et que l'on rencontre partout et toujours l'influence des messages. S'il fallait, au reste, quelque preuve de plus, nous la trouverions dans l'opinion émise par un membre de la Chambre des représentants dans un article de la *North American Review* où, étudiant les pouvoirs du Sénat, il compte que malgré tous les avantages dont jouit cette assemblée, elle n'a pas dominé le Président et ne lui a pas imposé la soumission à sa volonté (2).

(1) C'est d'une façon incidente, à propos d'une interpellation sur la propagande internationaliste et antimilitariste, que M. Jaurès en arriva à parler de la proposition d'arbitrage du président Roosevelt : « Voici maintenant un Président de la République américaine dont vous dites vous-même qu'il n'est pas un esprit chimérique et dont vous savez qu'il a une volonté ferme, un homme qui ne formule un programme que parce qu'il a la résolution bien nette et l'espérance de le faire aboutir. Et quel est ce programme ? C'est de proposer à nouveau avec plus de précision que jamais à la conférence de La Haye la limitation simultanée des armements.....

M. Jaurès. — Vous aurez beau me dire qu'il augmente sa flotte, qu'il accroît son armée, plus vous proclamerez, M. Berthoulat, qu'il est un impérialiste, qu'il est un homme d'un esprit positif tenant compte des réalités présentes, plus vous serez obligé d'attacher comme moi de l'importance à la motion par laquelle ce réaliste propose au monde le désarmement simultané et l'arbitrage international. *J. off.* du 8 décembre 1905, p. 3830 et 15 décembre 1905, p. 3992.

(2) *Constitutional powers of the Senate, North American Review*, mars 1902, p. 386 et suiv.

Mais, bien plus que tous les raisonnements et toutes les théories, un fait qui se passa sous l'administration du président Buchanan démontre irréfutablement le bien fondé de notre opinion. C'était en 1860; la guerre de Sécession menaçait d'éclater ; le président Buchanan dans son message du 3 décembre, après s'être livré à une critique et à une discussion du droit pour les États particuliers de se détacher de l'Union, demandait au Congrès de prendre les mesures nécessaires pour qu'il pût faire exécuter et respecter la loi dans les États sécessionistes[1]; le Congrès ne l'écouta pas. Une des raisons pour lesquelles il ne voulut pas renforcer les pouvoirs du Président fut que

(1) We no longer have a district judge, a district attorney or a marshall in South Carolina. In fact the whole machinery of the federal government necessary for the distribution of remedial justice among the people has been demolished, and it would be difficult, if not impossible, to, replace it.

The only acts of Congress on the Statute-Booke, bearing upon this subject are those of the 28th of february 1795 and 3d march 1807. They authorize the president after he shall have ascertained that the marshall with his posse-comitatus is unable to execute civil or criminal process in any particular case, to call forth the militia and employ the army and navy to help him in performing this service, having first by proclamation commended the insurgents « to disperse and retire to their respective abodes within a limit time ». Their duty cannot by possibility be performed in a state where no judicial exist to issue process and where there is no marshall to execute it, and where even if there were such an officer, the entire population would constitute one solid combination to resist him.

The bare enumeration of these provision proves how inadequate they are without further legislation to overcome a united opposition in a single state, not to speak of other States who may place themselves in a similar attitude. Congress alone has power to decide wether present laws can or cannot be amended so as to carry out more effectually the object of the constitution. George Ticknor Curtis, *Constitutional history of the United-States*, t. II, p. 307.

celui-ci était à la veille de l'expiration de ses pouvoirs et que dans les deux Chambres certains membres ne voulaient pas adopter des mesures législatives suggérées par lui et qui seraient exécutées par son successeur; ils préféraient attendre l'arrivée aux affaires du président Lincoln et adopter les mesures qu'il pourrait proposer par lui-même ou par ses conseillers. Ce qui était manifestement reconnaître la nécessité ou avouer la propension à suivre l'impulsion d'un organe doué de volonté, investi d'autorité et assuré d'influence.

En terminant sur la portée de cette prérogative, il nous est dès lors permis de dire que par ses messages le Président dirige le Congrès : les indications, les conseils de ses messages généraux ou spéciaux sont suivis la plupart du temps et inspirent la législation, tandis que, par ses messages de veto, il arrive à arrêter les mesures qu'il juge inopportunes ou contraires à ce qu'il croit le véritable intérêt du pays. En un mot, soit qu'il demande, soit qu'il défende, le Président est écouté. Aussi l'opinion contraire sonne étrangement au lendemain de l'administration de M. Mac-Kinley et pendant l'administration du président Roosevelt, dont les noms seront grands dans l'Histoire des États-Unis, par qui une politique nouvelle fut incarnée et le prestige de la dignité présidentielle rehaussé d'incomparable façon, que l'on peut compter au nombre des *strenuous personalities* (1) chères aux Américains, et qui, tous deux, à un degré inconnu depuis Jefferson, ont exercé sur l'action législative des deux Chambres du Congrès, une influence prépondérante.

(1) Barthélemy, *op. et loc. cit.*, p. 286.

CONCLUSION

Notre conclusion est simple, après l'étude toute documentaire qui vient d'être faite et aurait (toutes ses imperfections à part) une allure chère à la littérature anglaise, si nous n'y avions glissé quelques vues générales ressortant manifestement des faits envisagés.

Parties du même point de départ, donner au chef de l'État par le message le moyen de diriger la politique, d'exercer une influence personnelle, les Constitutions française et américaine ont abouti à un résultat complètement différent.

Le message est aujourd'hui en France une des attributions inutiles de ce rouage faussé qu'est dans notre Constitution le Président de la République : la présidence, hors peut-être l'influence morale que certains lui prêtent, est devenue une institution qui pourrait disparaître sans compromettre vraiment la marche de la machine gouvernementale; la direction du gouvernement est passée presque tout entière à la Chambre issue du suffrage universel et se prétendant pour cette raison toute-puissante; l'exécutif n'est plus, à proprement parler, un « pouvoir », gouvernant, représentant de la nation et en état de résister en son nom à des mesures imprudemment adoptées par les Chambres; il est faible, à peine un simple « agent ».

L'irresponsabilité légale du chef de l'État, qui n'est peut-être bien en somme que l'irrévocabilité pendant sept ans, n'existe même plus en fait; et on a pu voir le président Grévy se retirer, de mauvaise grâce, devant une injonction formelle du Parlement et le président Casimir-Perier, de sa seule initiative, abandonner le pouvoir, vraisemblablement parce qu'il ne se sentait pas suffisamment assuré de la confiance de la Chambre. D'autre part, le ministère, qui, s'il se conformait aux véritables règles du régime parlementaire, ne devrait se retirer qu'en cas de désaccord sur une question fondamentale, sur une véritable question de gouvernement, a souvent manifesté la tendance à se démettre dès qu'il était mis en minorité même sur une question secondaire, de sorte qu'il put souvent être considéré comme un simple comité exécutif de la Chambre. Il n'est donc pas exagéré de dire que nous touchons de plus en plus, à l'heure actuelle, à un véritable régime conventionnel.

C'est, au contraire, le gouvernement présidentiel qui est en vigueur aux États-Unis. Le Président, qui est, en fait, irrévocable pendant quatre ans, y est l'organe essentiel; rien ne peut le contraindre à se retirer : élu pour quatre ans, il resterait au pouvoir malgré son opposition avec le Congrès; il peut gouverner malgré celui-ci et contre lui, et ne pourrait être renversé que par la mise en mouvement du mécanisme trop compliqué qu'est l' « impeachment », ainsi que l'établit l'histoire des conflits qui surgirent entre le président Johnson et le Congrès. L'influence du Président aux États-Unis est donc considérable, et par là même les messages sont importants. Ils ont même, au point de vue législatif, dépassé de beaucoup le but qu'on leur assi-

gnait : les Constituants américains n'avaient pas voulu donner au Président des États-Unis le droit d'initiative en matière législative, ils lui avaient reconnu un simple droit de contrôle et de modération avec le veto; mais, petit à petit, on peut le dire, au rôle négatif d'empêcher le vote d'une loi, le Président a ajouté le rôle positif de soumettre des projets de loi aux Chambres, et ce grâce au message qui peut à l'heure actuelle être considéré comme l'équivalent du droit d'initiative et représentant ce que le Président américain a gagné sur le Congrès. Aussi bien rien n'est plus juste que l'opposition faite entre les présidents soit quant à leurs pouvoirs, les uns réduits au minimum, les autres arrivant au maximum, soit quant à leurs moyens constitutionnels, en particulier quant aux messages, ici sans influence et vides de programmes directeurs, là préoccupés de tracer à la législature le domaine de son activité et tout à fait propres à faire voir, suivant le mot de M. Barthélemy, « ce qu'a d'artificiel, de « littéraire », quand on l'applique à l'époque actuelle, la thèse de l'infériorité par rapport à l'initiative formelle des pays parlementaires, des « conseils » que donne au Congrès le président des États-Unis ».

Cette différence entre les messages des présidents des deux grandes Républiques modernes continuera-t-elle à se maintenir? C'est un point qu'il est bien difficile de résoudre. L'examen de la condition constitutionnelle du chef du pouvoir exécutif dans les deux pays semblerait l'indiquer. La force des présidents, la cause de leur influence personnelle semble venir de leur responsabilité propre et

de leur élection par le peuple ; l'exemple de Louis-Napoléon en 1848 et de Thiers en 1871 en fournit la preuve ; c'est aussi à raison de sa responsabilité et de son caractère représentatif immédiat que le Président américain domine le Congrès, tandis que le Président français actuel, irresponsable et élu par les Chambres, est en réalité leur prisonnier. Mais il faut se garder d'une affirmation trop catégorique : en 1848 le général Cavaignac, exerçant le pouvoir dans les mêmes conditions que devait l'exercer le prince Louis-Napoléon, aurait pu aussi, comme lui, entreprendre de devenir le maître de l'Assemblée nationale, et peut-être y eût-il réussi ; mais il était sincèrement républicain et il préféra rester le serviteur loyal et l'observateur fidèle de la volonté de l'Assemblée. Aujourd'hui, le jour où la France verrait à sa tête un homme énergique, capable, à l'abri de tout soupçon, cet homme pourrait peut-être, tout en restant irresponsable et élu par le Congrès reconquérir sur les Chambres la plupart des attributions que ses prédécesseurs n'ont pas exercées et s'attirer en les exerçant les sympathies et les faveurs du peuple. De même, le jour où le vent d'impérialisme qui souffle actuellement aux États-Unis aurait cessé de souffler, le jour où arriveraient à la présidence des hommes d'une moins grande valeur que ceux qui y ont été portés dans ces derniers temps, il ne serait pas impossible que leur influence s'atténuât et que le Congrès ne reprît en partie tout au moins les prérogatives qu'il a perdues.

Dès lors, à cette question qui devrait être à la fin de notre étude : Quelles sont les conditions propices à donner aux messages présidentiels l'influence qu'il serait

bon et nécessaire qu'ils possèdent toujours? nous ne pouvons point donner de réponse définitive. C'est qu'en effet, la politique est avant tout une science pratique, qui doit s'inspirer des circonstances particulières du milieu et du moment; les abstractions et les constructions *a priori* bonnes pour tous les peuples doivent lui demeurer étrangères. Selon la maxime de Montesquieu : « Les lois politiques doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre », nous pouvons ajouter : si celles d'une époque peuvent convenir à une autre. Les mêmes lois, les mêmes règles appliquées par un homme ou par un autre dans des temps normaux ou en périodes troublées, chez des Français ou chez des Américains, donnent des résultats différents. Aussi pensons-nous avoir atteint notre but en exposant des faits dont le lecteur dégagera aisément la tendance générale qui en découle, mais qui n'a que la valeur d'une tendance et que l'on ne saurait poser en règle absolue.

Aix, le 17 mai 1906.

Vu : *Le Président de la thèse*,
Édouard JOURDAN.

Vu : *Le Doyen*,
G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie d'Aix,
BELIN.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

BIBLIOGRAPHIE..... IX

INTRODUCTION. — DÉFINITION ET ORIGINES DU MESSAGE. — EXPOSITION ET DIVISION DU SUJET..... 1

I. — LE MESSAGE EN FRANCE..... 25

I. — Le message dans les circonstances exceptionnelles.. 25

II. — Le message au temps du maréchal de Mac-Mahon.. 69

III. — Le message depuis les lois constitutionnelles de 1875. 78

II. — LE MESSAGE AUX ÉTATS-UNIS..... 107

I. — Du rôle et de l'œuvre des présidents américains.... 107

II. — Des messages comme moyens de communication entre le président et le Congrès..... 123

III. — De l'obligation, de la portée et du domaine des messages..... 131

CONCLUSION..... 179

BAR-LE-DUC. — IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE

BAR-LE-DUC